TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-1177/2017 Y ACUMULDOS

RECURRENTES: PONCIANO LÓPEZ GARCÍA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

En la Ciudad de México, a dieciséis de agosto de dos mil diecisiete, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la **RESOLUCIÓN dictada en esta fecha, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, **siendo las veintitrés horas del día en que se actúa**, la suscrita actuaria lo **NOTIFICA A LOS RECURRENTES Y A LOS DEMÁS INTERESADOS** mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala Superior, anexando copia de la misma constante de sesenta y dos páginas con texto. DOY FE.----------

LA ACTUARIA

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS

LIC. IRACEMA TENORIO CEBALLOS

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-1177/2017 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: PONCIANO LÓPEZ GARCÍA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: ÁNGEL FERNANDO PRADO LÓPEZ

COLABORÓ: MARTÍN JUÁREZ MORA

Ciudad de México, a dieciséis de agosto de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en los recursos de reconsideración al rubro indicados, en el sentido de **modificar** en la parte impugnada, la sentencia de doce de abril de del año en curso, dictada en el expediente SX-JDC-133/2017 y acumulados, por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción

Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, en virtud de lo siguiente.

A N T E C E D E N T E S:

De los hechos narrados en los escritos recursales, así como de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I. Primera Asamblea General Comunitaria. El seis de noviembre de dos mil dieciséis, se celebró la Asamblea ordinaria de elección para nombrar las nuevas autoridades municipales del Ayuntamiento de Nejapa de Madero, Yautepec, Oaxaca, para el periodo 2017-2019.

II. Calificación de la primera elección. El veintiocho de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-309/2016, calificó como no válida la elección en atención a que no todos los ciudadanos fueron convocados con la finalidad de participar, pues sólo se tomó en consideración a los ciudadanos de la cabecera municipal.

III. Convocatoria de la nueva elección. El inmediato veintinueve de diciembre, la Autoridad Municipal de Nejapa de Madero, emitió la convocatoria para realizar la nueva elección de concejales al referido Ayuntamiento.

IV. Segunda Asamblea General Comunitaria. El treinta de

diciembre posterior, se realizó la Asamblea extraordinaria para nombrar las nuevas autoridades municipales. Una vez realizada la votación, el cabildo quedó integrado de la siguiente manera:

CARGOS	PROPIETARIOS	SUPLENTES
Presidente municipal	Tereso San Germán Girón	Wilivaldo Jiménez Fernando
Síndico municipal	Marino Jiménez Díaz	Israel Díaz Jiménez
Regidor primero	Bernabé Maya García	Roque García Olivera
Regidor segundo	Anastacio Peralta Vásquez	Misael León Santiago
Regidor tercero	Juana Inés Salazar Martínez	Elpidia Martínez Sánchez

V. Acuerdo de calificación de la segunda elección. El treinta y uno de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-370/2016, calificó como jurídicamente válida la elección de concejales del Ayuntamiento de Nejapa de Madero, Oaxaca.

VI. Demanda local. El diez, trece, dieciséis y diecisiete de enero de dos mil diecisiete, diversos ciudadanos promovieron juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos y diversos juicios electorales de los sistemas normativos internos ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, los cuales se registraron con las claves JDCI/28/2017, JDCI/34/2017, JDCI/35/2017, JNI/76/2017, JNI/78/2017, JNI/90/2017, JNI/91/2017 y JNI/94/2017.

VII. Sentencia local. El veintitrés de febrero del año en curso, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca dictó sentencia en el expediente del juicio JDCI/28/2017 y sus acumulados, en el

sentido de: **1)** declarar la nulidad de la Asamblea General de elección de fecha treinta de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que se revocó el acuerdo IEEPCO-CG-SIN-370/2016, dejando sin efectos las constancias de mayoría expedidas; **2)** asimismo se ordenó al Consejo General de Instituto Electoral local, que convocara a elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de Nejapa de Madero, Oaxaca a celebrarse treinta días naturales después a la emisión de la convocatoria correspondiente; y **3)** finalmente ordenó al Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, que de manera inmediata procediera a designar a un encargado de la Administración Municipal de Nejapa de Madero, Oaxaca.

VIII. Juicios ciudadanos federales. Disconformes con la sentencia aludida en el punto anterior, los días siete y ocho de marzo del presente año, Tereso San German Girón y otros, así como Diego Pacheco García, presentaron respectivas demandas de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Por su parte, el dieciséis de marzo posterior, Tereso Escudero y otros, Ana María Chávez Torres y otros, así como Misael Jiménez García y otros, presentaron sus respectivos medios de impugnación directamente en la Oficialía de Partes de la Sala Regional Xalapa.

Dichos medios de impugnación se radicaron con las claves SX-JDC-133/2017, SX-JDC-137/2017, SX-JDC-144/2017, SX-JDC-145/2017 y SX-JDC-147/2017, ante la referida Sala Regional.

IX. Sentencia impugnada. El doce de abril de dos mil diecisiete, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en los expedientes SX-JDC-133/2017 y acumulados, cuyos puntos resolutivos se resumen a continuación: 1) confirmó las consideraciones del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, por las cuales revocó el acuerdo emitido por el Instituto Electoral local, que calificó la elección de concejales del Ayuntamiento de Nejapa de Madero, y la declaración de nulidad de la asamblea comunitaria extraordinaria; 2) ordenó la inaplicación de la porción normativa establecida en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política local, en la parte relativa a la designación de un administrador municipal; 3) en consecuencia, ordenó al Congreso del Estado, conformara un Concejo municipal en el Ayuntamiento referido, únicamente por el tiempo que transcurra entre su designación y la celebración de la Asamblea General Comunitaria Extraordinaria.

X. Recursos de reconsideración. El ocho de mayo del año en curso, Ponciano López García y Félix Gómez Núñez; Abel Miguel Díaz, así como Diego Pacheco García, promovieron ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, sendos recursos de reconsideración en contra de la sentencia referida en el punto que antecede, mismos que fueron remitidos a esta Sala Superior.

XI. Turno. Por acuerdos del diez de mayo siguiente, la Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenó integrar los expedientes **SUP-REC-1177/2017**, **SUP-REC-1178/2017** y **SUP-REC-1179/2017**, y turnarlos a su Ponencia.

XII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad la Magistrada Instructora radicó, admitió los recursos de reconsideración y declaró el cierre de instrucción de los mismos, dejando los autos en estado de resolución; y,

C O N S I D E R A N D O:

I. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 185; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4, párrafo 1, y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de reconsideración promovidos para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, al resolver de manera acumulada, cinco juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, precisados en esta sentencia.

II. Acumulación. Del análisis de los escritos recursales presentados por Ponciano López García y Félix Gómez Núñez; Abel Miguel Díaz, así como Diego Pacheco García, se advierte lo siguiente:

Que en los respectivos escritos pretenden controvertir la sentencia dictada el doce de abril de dos mil diecisiete, en los expedientes SX-JDC-133/2017 y acumulados, por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Esto es, los recurrentes impugnan la misma sentencia y señalan a la misma autoridad responsable.

En razón de lo anterior, existe conexidad en la causa e identidad en la autoridad responsable; por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, congruente entre sí, de manera expedita y completa, los expedientes al rubro identificados, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional especializado, lo procedente es acumular los recursos de reconsideración SUP-REC-1178/2017 y SUP-REC-1179/2017 al diverso SUP-REC-1177/2017, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior y que, en

consecuencia, se registró en primer lugar en el Libro de Gobierno de este órgano colegiado.

Por lo anterior, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al expediente del recurso acumulado.

III. Requisitos de procedibilidad. En el caso, se cumplen los requisitos generales y de procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65 párrafo 2, y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal y como se demuestra a continuación.

a) Forma. Los medios de impugnación se presentaron por escrito; en ellos se hacen constar el nombre de los recurrentes, el domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para ello, se identifica el acto impugnado, se mencionan los hechos en que basan su impugnación, los agravios que causan el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente violados, se ofrecen pruebas y se hace constar las firmas autógrafas de los recurrentes.

b) Oportunidad. Los recursos de reconsideración relativos a los expedientes SUP-REC-1177/2017 Y SUP-REC-1178/2017, se interpusieron oportunamente, ya que de las constancias que obran en autos[1] es posible advertir, que la sentencia impugnada

[1] Tal como se observa en fojas 855 a 858 del cuaderno accesorio número 1 de autos.

se notificó personalmente a Ponciano López García y Félix Gómez Núñez, así como a Abel Miguel Díaz, el veintiséis de abril de dos mil diecisiete; mientras que los escritos recursales se presentaron el veintiséis de abril y el uno de mayo siguiente, respectivamente, ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, por lo que resulta evidente que se ajustó al plazo de tres días a que se refiere el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otra parte, también se constata que la sentencia combatida se le notificó personalmente a Diego Pacheco García (SUP-REC-1179/2017), el veintiséis de abril pasado, presentándose el escrito recursal el día dos de mayo posterior, por tanto de acuerdo a lo establecido por el artículo 66 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación[2], en relación directa con el diverso 163 de la Ley

---

[2] **Artículo 66.**

De conformidad con lo establecido en la Ley General, durante el proceso federal o local, todos los días y horas son hábiles, entendiéndose como días, un día completo que abarque el lapso de veinticuatro horas, que inicia a las cero horas y concluye a las veinticuatro horas.

Cuando se impugnen actos que no estén vinculados con algún proceso electoral federal o local, en los plazos sólo se deberán considerar días y horas hábiles, entendiéndose como tales de lunes a viernes, entre las ocho y las diecinueve horas. Son inhábiles los días establecidos en el artículo 163 de la Ley Orgánica.

Tratándose de los juicios para dirimir los conflictos o diferencias laborales de las y los servidores del Instituto, se considerarán horas y días hábiles las que se precisan en el párrafo que antecede.

Orgánica del Poder Judicial de la Federación[3], al ser considerado por dichas normas el día 01 de mayo como inhábil para efecto de contabilizar el plazo de presentación de los medios de impugnación en materia electoral, y toda vez que la presente controversia no se encuentra relacionada con el desarrollo de un proceso electoral local, debe tenerse presentado en tiempo el recurso sometido a estudio, pues si la sentencia impugnada fue notificada el día 26 de abril, y el escrito recursal el posterior 02 de mayo, mediando entre ellos como días inhábiles el 29 y 30 de abril y el 01 de mayo, es claro que el recurso referido se ajustó al plazo de tres días a que se refiere el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

c) Legitimación. Por cuanto hace a los sujetos de Derecho legitimados para promover el recurso de reconsideración, en el artículo 65 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se prevén a los partidos políticos y en determinados casos, sólo por excepción, a los candidatos.

No obstante, a fin de garantizar el ejercicio del derecho al acceso efectivo a la impartición de justicia tutelado en el artículo 17 de la Constitución federal, a juicio de este órgano jurisdiccional federal, se deben tener como sujetos legitimados para promover el

[3] **Artículo 163.**- En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

recurso de reconsideración, aquéllos que tengan legitimación para promover los medios de impugnación electoral en la primera instancia federal, es decir, ante las Salas Regionales.

De lo contrario, se haría nugatorio el derecho de acceso efectivo a la impartición de justicia de los sujetos de Derecho distintos a los partidos políticos y candidatos en los supuestos aludidos, puesto que no estarían en posibilidad jurídica de impugnar las sentencias dictadas por las Salas Regionales que pudieran afectar sus derechos subjetivos, tutelables mediante el control de constitucionalidad o convencionalidad.

Por tanto, a juicio de esta Sala Superior, los ciudadanos ahora recurrentes, están legitimados para interponer el recurso de reconsideración al haber sido parte actora (Diego Pacheco García, en su caso) y/o terceros interesados (Ponciano López García y Félix Gómez Núñez, así como a Abel Miguel Díaz) en los expedientes de los juicios ciudadanos SX-JDC-133/2017 y acumulados, en los que se dictó la sentencia combatida.

d) Interés Jurídico. Los promoventes tienen interés jurídico para interponer los presentes recursos de reconsideración, porque aducen que les causa agravio la sentencia impugnada que, entre otras cuestiones, resolvió inaplicar en el caso concreto, la porción normativa que consigna la designación del encargado de la administración municipal, en los términos precisados en el presente fallo, establecida en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Al respecto, aducen los promoventes, que la Sala Regional responsable realizó un estudio dogmático y aislado del contexto socio-político en que se encuentra inmerso el Municipio de Nejapa de Madero, con lo estiman que se demuestra que la figura de administrador municipal no contraviene la Constitución federal, toda vez que su designación es provisional mientras se organiza una elección extraordinaria en la que se respetará el principio constitucional de universalidad del sufragio de todos los habitantes del citado Municipio; por lo contrario, la imposición de un Consejo Municipal no permite que para su nombramiento puedan participar los ciudadanos del precitado Municipio, ya que tal designación la lleva a cabo el Gobernador del Estado de Oaxaca.

En ese sentido, consideran los recurrentes que la decisión del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, de ordenar el nombramiento de un administrador municipal en el Municipio de Nejapa de Madero, debe prevalecer, pues con tal decisión no se contraviene nuestra Norma fundamental

Así, se advierte que la determinación impugnada podría generar que el Gobernador del Estado de Oaxaca nombre un Consejo Municipal, sin que los habitantes del referido Municipio de Nejapa de Madero, puedan participar y/o decidir en su conformación, de ahí que se estime que cuentan con interés para interponer los presentes recursos de reconsideración.

e) Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación de los recursos de reconsideración identificados al rubro.

f) Presupuesto procesal. El artículo 61, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece que el recurso de reconsideración será procedente cuando la sentencia de fondo de la Sala Regional determine la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior ha dado alcance al supuesto de procedencia en comento, entre otros, al aprobar la jurisprudencia **32/2009**, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.".[4]

En el caso, se impugna la sentencia de la Sala Regional Xalapa, emitida en los juicios ciudadanos SX-JDC-133/2017 y acumulados, la cual, entre otras cuestiones, resolvió inaplicar en el caso concreto, la porción normativa que consigna la designación del encargado de la administración municipal, en los

[4] Consultable en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, pp. 630 a 632.

términos precisados en el presente fallo, establecida en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Al efecto, los recurrentes consideran que la decisión del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, relativa a ordenar que se nombre un administrador municipal en el Municipio de Nejapa de Madero, no contraviene la Constitución federal; por ello, estiman que la sentencia combatida podría generar que el Gobernador del Estado de Oaxaca nombre un Consejo Municipal, sin que los habitantes del Municipio de Nejapa de Madero, puedan participar y/o decidir en su conformación.

De ahí que, se conceda la petición de los recurrentes, en el sentido de que los presentes medios de impugnación son procedentes, en tanto que la decisión de la Sala Regional Xalapa se vincula con los alcances que debe otorgarse a la resolución que determina la inaplicación de la porción normativa que consigna la designación del encargado de la administración municipal, en los términos precisados en el presente fallo, establecida en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por considerarla inconstitucional.

IV. Estudio de fondo.

4.1 Síntesis de agravios

Los recurrentes que acuden ante esta instancia jurisdiccional, impugnan la sentencia emitida por la Sala responsable en el diverso juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificado con clave SX-JDC-133/2017 y acumulados, únicamente el apartado relativo a la inaplicación del artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca[5], ya que en la resolución referida, se consideró que la figura del administrador municipal contemplada en dicha porción normativa[6], es contraria a la Constitución Federal en lo previsto por el numeral 115, base I, párrafo quinto[7], mismo que establece la posibilidad de nombramiento de un concejo municipal en el supuesto concreto de desaparición de un Ayuntamiento.

---

[5] En adelante Constitución local.

[6] **Artículo 79.-** Son facultades del Gobernador:
[...] hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia;

[7] **Artículo 115.-** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

[...] En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

Al respecto, los recurrentes manifiestan sustancialmente los siguientes motivos de disenso:

a) La decisión de la Sala Regional responsable realizó un estudio dogmático y aislado del contexto socio político en el que se encuentra inmerso el municipio de Nejapa de Madero, Oaxaca, ya que a decir de los recurrentes, en ningún momento se contraviene el orden constitucional con el nombramiento del administrador municipal.

b) En razón de lo anterior, consideran que la decisión del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, debe prevalecer, pues la decisión a la que llegó la Sala responsable, de inaplicar el contenido del artículo 79, fracción XV de la Constitución local, para ordenar la creación de un concejo municipal, no cuenta con asidero constitucional, pues este órgano colegiado debe formarse bajo una hipótesis distinta enmarcada por el numeral 115, fracción I, de la Constitución Federal. Por ello, a decir de los promoventes, resulta inexacto que la figura del administrador municipal carezca de base constitucional, pues su configuración encuentra fundamento, en lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, de la norma fundamental federal, que faculta a las entidades federativas a emitir leyes en materia electoral observando las bases constitucionales.

c) Según señalan, la creación del concejo municipal, responde a un supuesto normativo distinto, mismo que se encuentra previsto en el artículo 115, fracción I, último párrafo constitucional, el cual refiere que la designación de dicho órgano colegiado se presenta cuando: 1) se declare desaparecido un Ayuntamiento; 2) exista renuncia de la mayoría de sus miembros; y 3) se actualice la falta absoluta de la mayoría de sus miembros. Por tanto, los concejos municipales son órganos colegiados que sustituirán definitivamente a los ayuntamientos para concluir un periodo determinado.

d) Por otro lado, a diferencia del propósito del concejo municipal, el administrador tiene una función provisional y temporal, hasta en tanto entren en funciones las autoridades electas en un proceso extraordinario. De esta forma se puede apreciar, que la decisión de la Sala responsable parte de una interpretación errónea, y por consecuencia, la figura del administrador no resulta inconstitucional. Además, si bien la concentración de facultades en un solo individuo pudiera estimarse en un inicio contrario a la Constitución, lo cierto es que el nombramiento de un encargado de la administración municipal es una medida transitoria y extraordinaria.

e) Con base en lo anterior, concluyen que la designación del administrador municipal es una medida razonable y que tiene plena justificación, por lo que debe modificarse la sentencia controvertida y confirmarse la parte relativa a la

designación de la figura citada por el Gobernador de Oaxaca, tal como lo razonó el tribunal local.

4.2 Consideraciones de la Sala responsable

Respecto al planteamiento de inconstitucionalidad referido, la Sala Regional Xalapa consideró fundado el motivo de disenso señalado, por lo que inaplicó la porción normativa contenida en el artículo 79, fracción XV de la Constitución local, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

- La porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución local es inconstitucional porque contraviene lo previsto en el artículo 115, base I, párrafo quinto de la Constitución General, por lo que debe inaplicarse al caso concreto ya que el actuar del Gobernador del Estado al limitarse a nombrar a un administrador municipal, no toma en consideración la naturaleza de la administración municipal, la cual requiere del colegio de funcionarios para su correcta implementación. En esos términos, la figura citada no supera el test de proporcionalidad.

- En efecto, la interpretación sistemática de los artículos 79, fracción XV, en su totalidad, y del 59, fracción XIII, de la Constitucional local, a la luz de lo establecido en la Constitución General, permite considerar que tratándose de municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas, resulta indispensable que el Congreso Estatal

proceda a realizar la designación, a propuesta del Gobernador, de un Consejo (sic) Municipal, en tanto medida extraordinaria, temporal y necesaria cuando se declare la nulidad de la elección.

- La porción normativa no supera el escrutinio constitucional ya que, si bien persigue una finalidad constitucionalmente válida, no es idónea, tampoco necesaria, ni mucho menos proporcional.

    - No es **idónea** ya que las funciones de un cabildo son de una trascendencia que rebasa las posibilidades de llevarlas a cabalidad por un solo individuo.

    - Tampoco es una medida **necesaria**, pues como se explicará más adelante, es posible que tal encargo se realice a través de un Concejo Municipal, por lo que existe una medida adecuada para cubrir la gestión administrativa en caso de vacío por la nulidad o invalidez de una elección.

    - Por último, no es **proporcional en sentido estricto** puesto que, el beneficio que se obtendría a través de la medida legislativa no justifica la intensidad en la afectación del principio constitucional.

- De una lectura aislada de la porción normativa que regula la designación del administrador municipal resulta claramente inconstitucional, sin embargo, al examinarla en su totalidad y de forma conjunta con la disposición

establecida en la fracción XIII, 59 de la propia Constitución local, puede considerarse que, la consecuencia al actualizarse la declaración de la nulidad o invalidez de una elección, es la propuesta de un Concejo Municipal para que sea designada por el Congreso del Estado o la diputación permanente.

- En efecto, la interpretación sistemática de los artículos 79, fracción XV, en su totalidad, y del 59, fracción XIII, de la Constitucional local, a la luz de lo establecido en la Constitución General, permite considerar que tratándose de municipios que se rigen por sistemas normativos internos de la comunidad indígena correspondiente, resulta indispensable que el Congreso Estatal proceda a realizar la designación, a propuesta del Gobernador, de un Concejo Municipal, en tanto medida extraordinaria, temporal y necesaria cuando se declare la nulidad de la elección.

- La adopción de esta medida no puede soslayarse el derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas reconocido a nivel internacional, nacional y estatal, por lo que tratándose de municipios que se rigen por usos y costumbres, entonces es necesario que el Congreso del Estado realice la designación de un Concejo Municipal con pleno respeto a la comunidad indígena afectada.

- Por tanto, se advierte que la interpretación sistemática que se realiza, vela por un correcto y adecuado funcionamiento

del municipio pues a través de esta medida no se deja un vacío ante la declaración de inconstitucionalidad del administrador municipal, así como tampoco la gobernabilidad y desempeño de las actividades administrativas municipales. Por tales consideraciones es que se estima inconstitucional la figura del encargado de la administración pública y debe inaplicarse al caso concreto.

4.3 Consideraciones de esta Sala Superior

Este órgano jurisdiccional considera, que al realizarse un ejercicio de control de constitucionalidad – convencionalidad de las disposiciones señaladas en el apartado anterior, dicho contraste normativo, no debe versar necesariamente a partir de las consideraciones expuestas por los recurrentes, pues al tratarse de una modulación interpretativa reconocida *ex officio* al juzgador, éste se encuentra en posibilidad de seguir lo mandatado por la Constitución Federal en su artículo primero, párrafos 1° y 2°, que establecen un modelo de interpretación e integración de los derechos humanos de fuente interna y externa, sujetos a la interpretación conforme a la propia norma fundamental y a los tratados internacionales, con una ruta guiada por el principio pro persona.

Ello implica que el análisis a realizar, al tratarse de la interpretación de una norma en relación con derechos humanos de las comunidades indígenas, la ejecución del control del constitucionalidad – convencionalidad busca previamente a la inaplicación, valerse de directrices hermenéuticas que permitan

armonizar contenidos entre la norma cuestionada con la Constitución Federal y con los tratados internacionales que contengan derechos humanos, es decir con el llamado bloque de constitucionalidad, ya que el principal objetivo del referido control, es preservar la garantía y protección de los derechos fundamentales[8].

En atención a ello, y del análisis que se efectúa de las porciones normativas cuestionadas, se desprende que se encuentran en juego los derechos de los cuales son titulares las comunidades indígenas, como el de la libre determinación, de autogobierno, y de consulta de dichos grupos sociales. Por esa razón, es que previamente a desarrollar las razones por las cuales este órgano jurisdiccional estima que la sentencia combatida debe modificarse en lo que es materia de este procedimiento, se definirán los alcances y contenidos de los derechos señalados en este párrafo a los cuales se confrontará la porción normativa cuestionada, mismos que se estudiaran en virtud del bloque de

[8] Véase la siguiente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia del país: **SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO**. Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vias directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

constitucionalidad a que hace referencia el primer y segundo párrafo del artículo primero constitucional.

4.3.1 Derechos de las comunidades indígenas

a) Derecho a la libre determinación

Derivado del artículo 2° de la Constitución General[9], se

---

[9] **Artículo 2o.**- La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

desprende que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación. Éste permite a dichos grupos decidir sin intervenciones externas sobre su condición política y disponer libremente también de su desarrollo económico, social y cultural.

Este derecho, no solo se encuentra previsto en el marco constitucional estrictamente, sino también lo podemos ubicar a nivel convencional en la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pues de acuerdo al citado ordenamiento internacional, la libre determinación implica también la autonomía o autogobierno, es decir, que los pueblos indígenas tienen el derecho de tomar decisiones relativas a sus asuntos internos y locales y disponer de medios para ejercer dicha autonomía, lo anterior, siempre y cuando no

---

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

se ponga en riesgo la unidad nacional. Este criterio fue retomado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia del país, mediante la tesis aislada de rubro ***DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.***[10]

b) Derecho al autogobierno

Del derecho a la libre determinación se derivan otros derechos establecidos en el apartado A del artículo 2 referido, entre ellos, los relativos a definir sus propias formas de organización social, económica, política y cultural, de los cuales destaca la organización de tipo político, porque de ella deriva la capacidad de definir sus propias instituciones, esto es, de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propios sistemas normativos internos.

El principio de autogobierno de acuerdo a los artículos 2, 6 y 8 del Convenio 169 de la OIT, implica que los pueblos indígenas conserven o implementen el modelo de administración política forjado en sus propias costumbres, y no necesariamente establecer una modalidad impuesta por la comunidad central o dominante. Es el Estado quien se obliga justamente a partir de la suscripción de dicho instrumento internacional, a garantizar en tanto no se trasgredan derechos fundamentales, la configuración de tales modelos de organización política, los cuales conllevan necesariamente a la materialización de los derechos a: 1) derecho a elegir a sus autoridades; y 2) derecho a la consulta y

[10] Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis 1ª. XVI/2010.

al libre consentimiento libre, previo e informado[11].

c) Derecho a la consulta

El derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas, se presenta como una garantía a los pueblos y comunidades indígenas su participación efectiva de conformidad con sus costumbres y tradiciones, en toda medida administrativa o legislativa que pueda afectar sus derechos.

De igual forma, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT refiere de manera expresa: *Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que sea prevean medias legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.*

Por otra parte, en el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se establece que antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten, los Estados deben consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas interesados, mediante sus instituciones representativas.

La interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CoIDH) sobre el derecho a la

[11] Sirve de apoyo la jurisprudencia 19/2014 emitida por esta Sala Superior cuyo rubro es: **COMUNIDADES INDÍGENAS, ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.** En dicho criterio, se desprende que los integrantes de las comunidades indígenas, tienen derecho a participar en la toma de decisiones de la vida política del Estado, de acuerdo a sus propios procedimientos.

consulta, se ve reflejada en diversos casos, uno de ellos el denominado *Kichwa de Sarayaku vs.* Ecuador (fondo y reparaciones, sentencia de 27 de junio de 2012) párrafos 159, 160 161 y 163, mediante la cual el tribunal interamericano resaltó la importancia del derecho a la consulta en virtud de la relación de las comunidades indígenas con sus propias cosmovisiones, siendo indispensable el reconocimiento del referido derecho para efectos de garantizar su participación política.

Asimismo, la CoIDH en el caso comunidad indígena *Xákmok Kásek Vs. Paraguay*; (Fondo, Reparaciones y Costas; Sentencia de 24 de agosto de 2010) consideró que cualquier acto que incida e impacte, desde el exterior, en un pueblo o comunidad indígena, al modificar la cultura de los miembros, esto es, la forma de vida particular de ser, ver y actuar en el mundo; en su cosmovisión, religiosidad y, por ende, en su identidad cultural, debe ser objeto de consulta.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior ha considerado que el derecho a la consulta previa consiste en que ésta se debe realizar como una fase anterior a la toma de la decisión que pudiera impactar en una comunidad indígena, pues la misma es clave para un verdadero ejercicio de deliberación por parte de los pueblos afectados[12].

Es así que, de acuerdo al bloque de constitucionalidad integrado por los distintos ordenamientos señalados así como la

[12] Este criterio se ha sostenido por esta Sala Superior en el diverso recurso de reconsideración con clave de expediente SUP-REC-84/2016.

interpretación de los mismos, reflejada en la jurisprudencia internacional, el derecho a la consulta genera las siguientes obligaciones para el Estado:

- La obligación de los Estados de reconocer el derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas.
- El derecho a la consulta está sustentado en el respecto a sus derechos, a la cultura propia o identidad cultural.
- El derecho a la consulta debe ser previo a la emisión de cualquier medida legislativa o administrativa.
- El derecho a la consulta previa debe reflejarse en el contenido de la norma o de la medida de que se trate, su contenido debe garantizar a su vez, su derecho a la libre determinación[13].

4.3.2 Marco conceptual y estudio del principio de interpretación conforme a la Constitución

Previamente a describir los motivos por los cuales este órgano jurisdiccional considera que la determinación de la Sala Regional se debe desarrollar a partir de otras razones y fundamentos, resulta pertinente realizar algunas aproximaciones acerca del principio de interpretación conforme a la Constitución. Ello porque decidir sobre la inaplicación o no de una disposición legal, requiere de razones de derecho suficientes para apartarse de la

[13] La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, también ha hecho eco del citado derecho a la consulta en las tesis cuyos rubros se citan a continuación: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO**, y **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.**

deferencia que se debe guardar en un primer momento hacia el legislador democrático.

Como se expuso, la Sala responsable llegó a la conclusión de inaplicar la fracción XV del artículo 79 de la Constitución local del Estado de Oaxaca, respecto a la facultad del Gobernador para nombrar un administrador municipal en una hipótesis concreta sobre la nulidad de elecciones en un municipio, cuestión que los promoventes indican no se ajusta a una adecuada interpretación de la normativa, pues la figura del administrador tiene una finalidad constitucionalmente válida.

Por tanto, la *Litis* planteada exige a este órgano jurisdiccional la realización un ejercicio interpretativo a partir del control de constitucionalidad autorizado por el artículo 99 de la Constitución federal y de su interpretación. Esto es, el juez está en posibilidad de inaplicar o dejar de observar ciertas disposiciones legales cuando encuentra que éstas no se ajustan al contenido de la Constitución federal y de los tratados internacionales que involucren derechos humanos, es decir, busca privilegiar al principio de supremacía en razón de los contenidos de los derechos.

Sin embargo, para llegar a la consecuencia mencionada, el juzgador debe partir del principio de presunción de constitucionalidad de la norma, ya que la exigencia constitucional prevista en el artículo 1°, indica que debe realizarse un primer ejercicio de integración y armonización normativa. Por ello, el principio de presunción de constitucionalidad significa que, en un

primer momento, toda disposición legal se considera acorde al marco fijado por la Constitución general en virtud de que el producto legislado tiene un origen democrático. Por tanto, concluir sobre la inaplicación de la norma, o solo de una parte de ella, requiere de un ejercicio de modulación interpretativa que lleve a determinar si se está respetando o no el orden constitucional.

Tal como lo expresó la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1ª J.4/2016, la inaplicación de una norma por medio del control de constitucionalidad – convencionalidad, debe ser la última consecuencia, porque como se comentó, el modelo de interpretación constitucional tiene como propósito lograr la integración de los principios y contenidos del derecho interno y del derecho internacional de los derechos humanos, donde el juez a partir de un ejercicio hermenéutico, busca darle unidad y operatividad a todo el sistema jurídico.

En razón de lo anterior, es que el análisis planteado en los recursos que se resuelven, implica necesariamente su estudio a partir del principio de interpretación conforme, previamente a decidir sobre la inaplicación.

Éste ejercicio debe partir primeramente de la presunción de constitucionalidad de la norma, pues a través de él, la ley se somete al escrutinio de la Constitución que permite allegarse de las siguientes consideraciones: 1) la Constitución opera como referente del ejercicio interpretativo a partir de su contenido; 2)

en virtud de ella, se pretende armonizar las disposiciones contenidas entre las normas secundarias y la propia norma fundamental en conjunto con los tratados internacionales que involucren derechos humanos; y 3) para evaluar si existe ajuste o no a los estándares de dicho referentes.

Por tanto, el punto de partida comienza con la presunción de constitucionalidad de la Carta fundamental local. Este principio refiere que, en el escenario donde exista un posible choque entre una norma con rango de ley y su respectiva interpretación y un precepto constitucional con su respectiva interpretación, la **contradicción debe ser clara, inequívoca y manifiesta**, y en tanto no se den estas características, no se debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuestionada, pues a favor del legislador y de su acto opera una presunción de validez que evita la sentencia de inconstitucionalidad[14].

Mientras no se cumplan esos requisitos, la norma secundaria no puede ser tildada de inconstitucional, pues recordemos que existe una deferencia al legislador democrático que genera una presunción a favor del acto legislativo que se considera conforme al procedimiento y contenido de la Constitución.

4.3.3 Estudio de la constitucionalidad planteada

Los recurrentes señalan que la decisión sobre la inaplicación de del artículo 79, fracción XV de la Constitución local, respecto a la

[14] José Miguel Cabrales Lucio. El principio de interpretación conforme en la justicia constitucional. Teoría, práctica y propuesta en perspectiva comparada, p. 5.

facultad del Gobernador para nombrar a un encargado de la Administración municipal cuando no se verificase la elección de algún ayuntamiento o bien cuando se declare nula o no válida, parte de una interpretación errónea y aislada, pues lo que hizo la responsable al inaplicar dicha porción normativa, y en consecuencia, ordenar la designación de un concejo municipal en los términos del artículo 59, fracción IX del mismo ordenamiento constitucional local, fue tratar de instituir una figura de órgano colegiado a una hipótesis que no le es aplicable.

La Sala responsable adujo que, la figura del administrador municipal es inconstitucional porque no encuentra asidero en la norma fundamental federal para poder sostenerse. Señaló, que el artículo 79, fracción XV de la Constitución local en la parte que interesa, al confrontarse con el diverso 115, base I, párrafo quinto de la Constitución General, no logra ajustarse a este último pues dicha disposición prevé que cuando se declare desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de sus miembros, las legislaturas de las entidades federativas, podrán designar concejos municipales para que concluyan los periodos respectivos.

En tal virtud, la Sala Regional Xalapa entendió que la norma constitucional local trasgredía el régimen de administración municipal, y que, de acuerdo a la naturaleza de la misma, permitía la acumulación de facultades de índole normativa, financiera, de servicio público y de seguridad municipal, en un solo individuo, lo cual claramente superan la capacidad de ser ejecutadas. En consecuencia, la figura del administrador

municipal no supera el test de proporcionalidad, ya que, si bien persigue una finalidad constitucionalmente válida, no es idónea, tampoco necesaria, ni proporcional.

La Sala responsable consideró, que la porción normativa cuestionada en los juicios primigenios, debía confrontarse con el contenido del artículo 115, base I, párrafo quinto de la Constitución General, ya que éste regula la hipótesis mediante la cual, ante la desaparición del Ayuntamiento o bien de la renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros debe elegirse un Concejo municipal. Sin embargo, del análisis aplicado a la hipótesis que refiere el texto constitucional federal, se observa que difiere del supuesto previsto en la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. De ahí que sea en este punto donde los agravios de los recurrentes se consideren parcialmente fundados.

Lo anterior, porque la Constitución local en el artículo 79, fracción XV, así como el diverso 40 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca[15], señalan que, el nombramiento de un encargado de la Administración Municipal se presentará cuando no se verificare una elección de algún Ayuntamiento o, habiéndose realizado, ésta haya sido declarada nula o no válida. Mientras que, por otro lado, el artículo 115, base I, párrafo quinto,

[15] **ARTÍCULO 40.-** Cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún Ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, el Gobernador del Estado hará la designación de un encargado de la Administración Municipal.
En aquellos casos en que se ponga en peligro la paz pública o la estabilidad de las instituciones, no se celebrarán nuevas elecciones, esto a juicio del Congreso del Estado, quien lo hará del conocimiento del Titular del Poder Ejecutivo mismo que procederá a proponerle la integración de un Consejo Municipal, en los términos establecidos por la Constitución Local y por esta Ley. Hasta en tanto sea posible la instalación del Consejo, el Titular del Poder Ejecutivo nombrará a un encargado de la Administración Municipal.

de la Constitución federal, en relación con el diverso 59, fracción IX de la norma fundamental local, señalan la posibilidad de nombrar a un concejo municipal en el supuesto en el cual se declare la desaparición de un Ayuntamiento o por renuncia o falta

Sin embargo, se estima que la solución propuesta respecto a la conformación de un concejo municipal y la inapliación de la figura del administrador municipal, como lo entiende la Sala responsable, en realidad no se ajusta al método de armonización previsto a nivel constitucional, en virtud del diseño del remedio judicial instruido por la autoridad responsable, lo cual generaría una vulneración al derecho de libre determinación de la comunidad indígena de Nejapa de Madero, por la injerencia de la autoridad estatal sin previamente tomar en cuenta a la propia comunidad respecto de la conformación del concejo municipal.

Por ello, tal como se desarrollará en el apartado siguiente, esta Sala Superior considera que la inaplicación a la que llegó la Sala responsable, no se encuentra justificada por dos razones: 1) la primera en virtud de que la falta de observancia del artículo 79, fracción XV de la Constitución local, respecto a la designación del administrador municipal, para ordenar la creación de un concejo municipal en su lugar, no parte de un ejercicio de armonización normativa; y 2) la segunda toda vez que, de ser procedente la conformación de un concejo municipal, la misma se ordenó sin considerar el nivel de injerencia externa que se tendría en la comunidad, sin que previamente participen en la toma de decisión respecto de quienes conformarán el concejo municipal.

Es por ello, que este órgano jurisdiccional, si bien estima que los recurrentes parten de una premisa errónea al considerar la figura y procedimiento de designación del encargado de la administración municipal son constitucionales, por las razones que se expondrán más adelante, dicha aseveración resulta incorrecta, ya que esta Sala Superior considera que existe una armonización con los principios constitucionales relativos a los derechos de las comunidades indígenas atendiendo desde luego a una perspectiva intercultural.

Así, con sustento en la facultad que a los órganos jurisdiccionales se les otorga para ejercer un control de constitucionalidad – convencionalidad, y dado que del acto combatido se aprecia que el planteamiento de inconstitucionalidad del encargado de la administración municipal se realizó en los diversos juicios ciudadanos primigenios SX-JDC-144/2017, SX-JDC-145/2017 y SX-JDC-147/2017, los cuales fueron acumulados al juicio cuya sentencia se reclama, ese órgano jurisdiccional, en plenitud de jurisdicción realizará el estudio respectivo a la inconstitucionalidad de la figura del administrador municipal.

4.3.3.1 Solución del caso

En este apartado, esta Sala Superior expondrá los motivos y razones por las cuales, considera que en el ejercicio del control de convencionalidad sobre el caso concreto, encuentra posible la integración del contenido previsto en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, con el derecho a la libre determinación de la comunidad de Nejapa de Madero, Oaxaca. Ahora bien, la Constitución General en su artículo 1°, párrafo

tercero[16], recoge una serie de obligaciones dirigidas a todas las autoridades, para que en los ámbitos de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos. Esa misma disposición la reproduce la Constitución local de Oaxaca, en su artículo 1°, párrafo cuarto[17].

Dichas obligaciones, tienden a través de sus distintos contenidos, a materializar en la práctica diaria, el debido goce de los derechos humanos. Ello quiere decir, que ninguna autoridad (sea administrativa, jurisdiccional, legislativa o autónoma) escapa a ese umbral que le exige aterrizar de acuerdo a sus facultades, acciones que generen una eficacia en su nivel competencial a favor de los derechos fundamentales.

En relación a ello, se expuso en apartados anteriores, que las comunidades indígenas gozan de un conjunto de derechos que les permiten implementar los modelos de organización política sustentados en sus sistemas normativos internos, pues a nivel constitucional existe una previsión expresa en el artículo 2° que les faculta a ello, en tanto se respete también el marco fijado por

---

[16] **Artículo 1**
[...]
Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[17] **Artículo 1**
[...]
Las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, pluriculturalidad y progresividad. El Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes. En el caso de aquellos que se reserve el pueblo de Oaxaca, serán protegidos mediante el Juicio para la Protección de los Derechos Humanos. Todas las autoridades están obligadas a que en sus determinaciones o resoluciones que pronuncien deben de aplicar el control difuso, el control de constitucionalidad y el control de convencionalidad en materia de derechos humanos.

la norma fundamental.

Por ello, este Tribunal considera que la decisión a la que llegó la Sala responsable, si bien busca darle una continuidad a la gobernabilidad del municipio sobre el que ha recaído una decisión anulatoria de renovación de cargos de representación popular, esa decisión no cumple con el estándar mínimo sobre el que descansan los derechos a la libre determinación y al autogobierno, pues como ya se precisó, existe obligación de cualquier autoridad de garantizar todos los derechos humanos, en el particular, respecto a la posibilidad de participar en las tomas de decisiones que inciden directamente sobre sus derechos de libre determinación y de autogobierno.

Lo anterior, porque inaplicar la norma que prevé la posibilidad de nombrar a un administrador municipal, para imponer la creación de un concejo municipal sin buscar previamente la armonización de los principios constitucionales y legales respecto a los derechos de la comunidad indígena en cuestión.

La confrontación normativa entre la Constitución local, y la norma fundamental federal, tuvo que realizarse no solamente con el artículo 115, base I, párrafo quinto de la Constitución General, sino que se debió hacer un contraste con las disposiciones legales señaladas en párrafos anteriores y su interpretación, pues lo que está en juego es la posibilidad de que estos grupos sociales, puedan decidir libremente sobre sus propias instituciones, de acuerdo al modelo de organización política sustentado en sus usos y costumbres.

Por esa razón, la conclusión sobre la inaplicación del artículo 79, fracción XV de la Constitución local en la porción controvertida, y la orden de crear un concejo municipal con la finalidad de darle estabilidad y dirección a la administración del municipio, deja fuera la posibilidad de lograr una verdadera armonización a partir de una interpretación conforme respecto de la figura del encargado de la administración.

Lo anterior, porque el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en su vertiente de autogobernarse de conformidad con sus tradiciones, constituye un elemento esencial para que dichos pueblos y comunidades puedan asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y orientar su evolución económica y social, manteniendo y fortaleciendo su identidad étnica y todo lo que ello conlleva.

El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, tiene especial importancia para el pleno progreso y protección de los pueblos tanto en relación con la definición de las prioridades y estrategias del progreso como en la gestión del mismo.

Por ello, esta Sala Superior considera que es posible armonizar los contenidos del bloque de derechos referido, con las disposiciones de la Constitución local respecto a la figura del encargado de la administración municipal, que como se evidencia en los párrafos subsecuentes, es posible entender a dicho órgano como uno de naturaleza colegiada y no unipersonal.

Esto es así, toda vez que, porque su conformación colegiada, permite integrar de manera más plural, las distintas voces y opiniones de la comunidad, a la vez que facilita el desahogo de las acciones que se deben desempeñar en el municipio al no recaer todas ellas en una sola persona, permitiendo así, darle continuidad al funcionamiento y estabilidad del municipio en lo que sea materia de su competencia en tanto se realizan nuevas elecciones.

En efecto, los artículos 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca prevén la institución de un "encargado de la Administración Municipal" cuando por cualquier circunstancia especial no se verificara la elección de algún ayuntamiento o se hubiera declarado nula o no válida, como sucede en la especie[18].

Así, la expresión "encargado de la Administración municipal" no debe entenderse necesariamente como un órgano conformado por una sola persona, sino que, de una interpretación conforme de los principios constitucionales que prevén los derechos de las comunidades indígenas a la libre determinación y autogobierno, señalados previamente en esta sentencia, se concluye que la institución de la "Administración Municipal" prevista por el legislador local en ejercicio de su libertad configurativa en el

[18] **Artículo 79.-** Son facultades del Gobernador:
[...] hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia; [...]

supuesto de invalidez de elecciones celebradas en **municipios conformados por comunidades indígenas**, debe interpretarse como un órgano colegiado compuesto por miembros de la comunidad del municipio de Nejapa de Madero, los cuales serán elegidos por los dirigentes u órganos máximos de cada comunidad a efecto de garantizarse la legitimidad de éste.

Lo anterior, porque esta Sala Superior ha destacado como principal atributo de los órganos colegiados comunitarios "su carácter deliberativo y de gestión, rasgo que le dota de una fuerza definitoria a sus decisiones que gozan de un amplio consenso"[19]. Lo que se corresponde también con el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas o equiparables como fundamento de su autogobierno y como base de su organización colectiva, mismos que de igual forma se encuentran reconocidos en la propia Constitución local reconoce estos últimos en su artículo dieciséis[20].

De esta manera, la interpretación conforme que se realiza salvaguarda, por un lado, el derecho a la libre determinación de la comunidad indígena en cuestión, y por otro, mantener la gobernabilidad del municipio a partir de una figura que en primera

[19] Véase el recurso de reconsideración **SUP-REC-836/2014 y acumulado**, resuelto por esta Sala Superior el 21 de mayo de 2014 por unanimidad de votos, página 106.
[20] **Artículo 16.-** El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afromexicanas.

instancia, resulta plural y diversa en la toma de decisiones.

Así, tanto el artículo 2° constitucional, en el que se establecen todas las prerrogativas a favor de los pueblos indígenas, como el derecho convencional en materia de derechos de pueblos y comunidades indígenas, establecen la obligación de convocar a dichos grupos sociales en el momento en que se emita alguna medida, sea legislativa o administrativa que de alguna manera afecte sus competencias[21].

Por ello, esta Sala Superior considera que el ejercicio de integración entre la norma cuestionada y la garantía de los

---

[21] Véase la tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y contenido se citan como sigue: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO.** De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada. Asimismo, véase jurisprudencia 37/2015. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 19 y 20, de rubro "CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES EN CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS".

derechos a la libre determinación y de autogobierno de la comunidad indígena en cuestión, son armonizados porque se permite la participación de la propia comunidad en la integración de los miembros que conformarán el concejo colegiado.

Ahora bien, como se dijo, este órgano jurisdiccional, estima que la inaplicación del artículo 79, fracción XV de la Constitución local, determinada por la Sala Regional, es incorrecta, pues ésta no resulta inconstitucional dicha porción normativa.

En tal sentido, resulta factible que, de una interpretación armónica de los artículos referidos de la Constitución local, con el bloque de derechos a favor de las comunidades indígenas, es posible considerar, que el encargado de la Administración municipal se puede constituir como un órgano colegiado, cuyos integrantes serán los que designen los miembros de la comunidad de Nejapa de Madero, mediante la votación que se realice por conducto de la Asamblea General Comunitaria.

En efecto, de acuerdo con los artículos 1° y 2°, fracción III, de la Constitución General, las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen el deber de garantizar los derechos humanos colectivos de las comunidades indígenas, lo que, en el caso, se traduce en la obligación de las autoridades jurisdiccionales de interpretar la legislación local de modo que se garantice, en la mayor medida posible[22], su autonomía y libre

[22] Véase tesis XXXIII/2014. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 78, número 15, 2014, páginas 81 y 82, de rubro "**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO**".

determinación para que elijan, en los municipios con población indígena, a las autoridades municipales en los ayuntamientos, de conformidad con sus tradiciones y normas internas, pero siempre que se respeten y se armonicen dichos derechos colectivos con los de los individuos.

Esa obligación de garantía de sus derechos humanos colectivos debe extenderse al momento en que se elijan los órganos previstos en la legislación local encargados de suplir en sus funciones a los Ayuntamientos en el supuesto en que se invalide una elección llevada a cabo por las Asambleas Generales Comunitarias en Municipios con población indígena.

En esta línea, a efecto de garantizar esa autonomía y libre determinación, las autoridades jurisdiccionales están obligadas a interpretar la legislación local de forma que las comunidades indígenas tengan la oportunidad de consultar a sus miembros y proponer a los representantes de sus comunidades que integrarán a los órganos que provisionalmente sustituirán en sus funciones a los Ayuntamientos en lo que se celebran nuevas elecciones.

En este sentido, si la Constitución Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca prevé la figura del "encargado de la Administración Municipal" en estos supuestos y la misma faculta al Poder Ejecutivo para su designación, sin distinguir si en el municipio existen comunidades indígenas como en el caso, dicho precepto debe interpretarse de conformidad con

los artículos 1º y 2º, fracción III, de la Constitución General, lo que implica maximizar la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas involucradas en el presente caso a efecto de integrar al órgano provisional de carácter administrativo, y, por ende, conformar un órgano colegiado, integrado por representantes de todas las comunidades que, evidentemente, se encuentran en conflicto y no sólo a un administrador designado por el Poder Ejecutivo, lo cual se traduciría en una intervención desproporcionada a sus derechos colectivos en contravención de los principios citados.

Así, se estima que para darle operatividad a los artículos señalados, con el bloque de derechos a la consulta, libre determinación y autogobierno, en caso de que, no se celebren elecciones en un municipio, o bien se declaren nulas o inválidas, con la finalidad de mantener la gobernabilidad del municipio de una forma más plural, a partir de una interpretación conforme con el artículo 79, fracción XV de la Constitución local, deberá entenderse al encargado de la Administración municipal, como un órgano colegiado. Dicho cuerpo, deberá durar en su encargo en tanto se celebren las nuevas elecciones, sin que dicho plazo pueda exceder se sesenta días naturales.

Además, si el artículo 115 constitucional prevé, para el supuesto de declaración de desaparición de Ayuntamiento o de renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, la posibilidad de que se designe de entre los vecinos a órganos colegiados como los Consejos Municipales, tenga o no población indígena el

municipio, debe priorizarse la integración de un órgano colegiado en los casos en que se invalide una elección llevada a cabo por una Asamblea General Comunitaria, estén siendo afectados los derechos colectivos de las comunidades indígenas y exista la necesidad de integrar y designar a un órgano provisional de carácter administrativo a fin de maximizar su autonomía y libre autodeterminación.

Asimismo, el órgano encargado de la administración municipal en el presente caso deberá tener una temporalidad limitada a la fecha en la que sean designadas por la Asamblea General Comunitaria los nuevos miembros del ayuntamiento para el periodo 2017-2019 sin que exceda de sesenta días naturales, debiendo atender preponderantemente la administración de aquellos servicios básicos del Municipio de Nejapa de Madero.

En este sentido, el Poder Ejecutivo estatal, a través de la Secretaría de Gobierno o el órgano que designe, con el auxilio del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, convocará a la comunidad de Nejapa de Madero para que designen a los miembros que conformarán la "Administración Municipal", a la mayor brevedad posible.

La Administración Municipal estará presidida por la persona que elijan, por mayoría de votos, quienes hayan sido designados para integrar el órgano o consejo colegiado o, en su caso, de no haber una mayoría, a partir de un sorteo que realice para ese efecto, y de entre tales personas designadas, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

La autoridad municipal provisional, además de atender los servicios básicos del Municipio de Nejapa de Madero, emitirá, a la mayor brevedad posible, la convocatoria para la postulación de las planillas y celebración de la Asamblea General Comunitaria con el auxilio y asesoría del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, y con la debida anticipación para que la ciudadanía de dicho municipio ejerza debidamente sus derechos políticos.

Previamente y con posterioridad a la emisión de la nueva convocatoria para la celebración de la Asamblea General Comunitaria, los integrantes y el personal del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca deberá actuar con la mayor diligencia a efecto de asegurar que los comicios se celebren conforme a los acuerdos previamente celebrados y procurar la mayor participación política, así como estar presente en las asambleas respectivas.

Asimismo, debe enfatizarse que, a partir del marco normativo y conceptual señalado, se concluye que, solamente puede conformarse dicho cuerpo colegiado a favor de personas pertenecientes a la comunidad de Nejapa de Madero, Oaxaca.[23]

Además, su nombramiento conforme a los parámetros inmersos en el sistema normativo interno vigente en la comunidad indígena de Nejapa de Madero, Oaxaca, asegura contar con autoridades

[23] Similar criterio se contiene en el diverso expediente resuelto por esta Sala Superior, SUP-REC-180/2016.

que permitan lograr estabilidad y gobernabilidad en la comunidad[24].

4.3.4 Efectos de la sentencia

De acuerdo a lo expuesto en esta resolución, es pertinente precisar cuáles son los efectos de la misma como a continuación se señala.

Se modifica la sentencia recaída en el juicio ciudadano con clave de expediente SX-JDC-133/2017 y acumulados, dictada por la Sala Regional Xalapa, únicamente respecto a los siguientes puntos:

1) Se deja sin efectos la **inaplicación** de la porción normativa materia de este recurso, prevista en la fracción XV del artículo 79 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

2) Se deja sin efectos la orden dirigida al Congreso del Estado de Oaxaca para que designe a un Concejo Municipal en el Ayuntamiento de Nejapa, de Madero, Yautepec, Oaxaca. Si al momento del dictado de esta sentencia ya se hubiere hecho tal designación, la misma deberá **concluir** inmediatamente, con la salvedad de que los actos realizados por aquél están dotados de efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre vicios propios.

3) La interpretación correcta del artículo 79, fracción XV, de la

[24] Similar criterio se adoptó por esta Sala Superior, en el diverso juicio ciudadano con clave de identificación SUP-JDC-1966/2016.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, así como el diverso 40 de la Ley Orgánica Municipal de dicha entidad, es la realizada conforme a esta resolución.

4) Con fundamento en lo expuesto en esta sentencia, la Asamblea General Comunitaria de Nejapa, de Madero, Yautepec, Oaxaca, deberá de elegir dentro de los miembros de su comunidad, a las personas que conformarán el cuerpo colegiado que se encargará de la administración municipal, el cual desempeñará las funciones que le mandata la Constitución local así como la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, en tanto se desarrollan las nuevas elecciones en el referido municipio, cuyo plazo no podrá exceder de sesenta días naturales, de acuerdo a lo previsto en esta sentencia.

5) Se **vincula** al Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, en todo caso a través de la Secretaría de Gobernación, con el auxilio del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para que inste cada comunidad seleccionar a los miembros que conformarán dicho órgano colegiado, a la mayor brevedad posible.

6) Las autoridades vinculadas al cumplimiento de esta sentencia deberán informar a la Sala Superior los actos relacionados con su cumplimiento.

Por lo antes expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de reconsideración SUP-REC-1178/ 2017 y SUP-REC-1179/2017 al diverso SUP-REC-1177/2017. Glósese copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **modifica** la resolución impugnada, en lo que fue materia de la controversia, para los **efectos** precisados en el último considerando de esta ejecutoria.

TERCERO. Se vincula al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca para los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y de los Magistrados Indalfer Infante González y José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
FELIPE DE LA MATA PIZAÑA	**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**
MAGISTRADO	**MAGISTRADO**
INDALFER INFANTE GONZALES	**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**
MAGISTRADA	**MAGISTRADO**
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO	**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO PARTICULAR QUE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-REC-1177/2017 Y ACUMULADOS.

En el caso, se difiere del criterio de la mayoría de este órgano jurisdiccional, al resolver los recursos al rubro citados.

Aunque en principio se coincide con el proyecto, sólo en la parte en la que se sostiene que el artículo 79 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca no es inconvencional, y que sí es una norma conforme con la Constitución Federal; ante lo cual, estoy de acuerdo en que fue inexacto que la sala regional considerara su inaplicación al caso concreto.

No obstante, el proyecto de la mayoría sostiene que es posible entender a la figura del encargado de la administración municipal como un órgano de naturaleza colegiada y no unipersonal, toda vez que esta conformación permite integrar de manera más plural las distintas voces y opiniones de la comunidad, a la vez que facilita el desahogo de las acciones que se deben desempeñar en el municipio al no recaer todas ellas en una sola persona, permitiendo así, darle continuidad al funcionamiento y estabilidad del municipio en lo que sea materia de su competencia en tanto se realizan nuevas elecciones.

Se difiere de esa posición porque, dicha figura debe ser unipersonal, por virtud de que su función se limita, exclusivamente, a atender los servicios básicos del municipio, aunado al hecho de que al recaer en una sola persona se garantiza que, ante un ambiente de incertidumbre derivado de la anulación de una elección, las decisiones que podrían llegar a afectar el correcto funcionamiento de los servicios de la comunidad sean tomadas sin dilación.

Para sostener lo anterior, se estima suficiente acudir a la interpretación genético-teleológica del citado precepto de la constitución local, el cual, al prever un caso de excepción, que es cuando se haya declarado la nulidad de la elección de autoridades de un Ayuntamiento, como medida urgente y temporal, corresponde al gobernador del Estado, quien, en uso de sus facultades Constitucionales, designe a **un encargado de la administración municipal,** a quien se encomienden los servicios indispensables, hasta en tanto se repone extraordinariamente la elección de las autoridades del ayuntamiento correspondiente, aun cuando se trate de una elección mediante sistemas normativos indígenas.

Se considera de esta manera, pues al interpretar una disposición de rango constitucional local, como la que se analiza, debe atenderse a los principios y valores que motivaron al constituyente local al reformar dicha norma.

Al respecto, el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación ha sostenido que atento al contenido del artículo 14 constitucional, pueden utilizarse mecanismos de interpretación jurídica que permitan desentrañar el sentido y alcance de las normas y, cuando se trata de la interpretación de normas constitucionales, deben privilegiarse aquellos métodos que permitan conocer los principios, valores e instituciones que salvaguarda la norma fundamental; en este caso, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis del Pleno del Alto Tribunal, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, Abril de 1998, página 117, que señala:

> **"INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN. ANTE LA OSCURIDAD O INSUFICIENCIA DE SU LETRA DEBE ACUDIRSE A LOS MECANISMOS QUE PERMITAN CONOCER LOS VALORES O INSTITUCIONES QUE SE PRETENDIERON SALVAGUARDAR POR EL CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR**. El propio artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza, frente a la insuficiencia u oscuridad de la letra de la ley, utilizar mecanismos de interpretación jurídica. Al desentrañar el sentido y alcance de un mandato constitucional deben privilegiarse aquellos que permitan conocer los valores o instituciones que se quisieron salvaguardar por el Constituyente o el Poder Revisor. Así, el método genético-teleológico permite, al analizar la exposición de motivos de determinada iniciativa de reforma constitucional, los dictámenes de las Comisiones del Congreso de la Unión y el propio debate, descubrir las causas que generaron determinada enmienda al Código Político, así como la finalidad de su inclusión, lo que constituye un método que puede utilizarse al analizar un artículo de la Constitución, ya que en ella se cristalizan los más altos principios y valores de la vida democrática y republicana reconocidos en nuestro sistema jurídico."

Con base en lo anterior, debe interpretarse que la figura del encargado de la administración municipal, prevista en los artículos 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado

de Oaxaca[25], designación que corresponde al ejecutivo local, tiene una función provisional y temporal, hasta en tanto entren en funciones las autoridades electas en un proceso extraordinario, tal como se advierte a continuación:

> "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA
> Artículo 79.- Son facultades del Gobernador:
> XV.- (...)
> "...Por otra parte, **hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal**, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia;"

Del precepto transcrito se desprende que el legislador previó que cuando por cualquier circunstancia especial, no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, el Gobernador tiene la facultad de designar un encargado de la administración municipal, cargo que, en consideración de ésta disidencia, debe recaer en una sola persona.

---

[25] Texto vigente al tiempo en que se realizó la elección y cuando se declaró no valida (28 dic 2016).
Nota. La citada fracción XV, fue reformada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial Local el 12 de mayo de 2017, mismo que dispone:

> "XV.- Proponer al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente en su caso, la integración de los Concejos Municipales, así como **designar directamente al comisionado municipal provisional**, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, en los términos y plazos que señala esta Constitución. **La función de los comisionados en ningún caso podrá exceder de sesenta días naturales**. Estos servidores públicos serán responsables de atender exclusivamente los servicios básicos de los municipios.
> La ley determinará los requisitos que deberán reunir los referidos servidores públicos."

No obstante, no resulta aplicable en la especie, de conformidad con el articulo Transitorio primero, que dispone:

> "Transitorio Primero. El presente decreto entrara en vigor una vez publicado en el periódico oficial del gobierno del estado de Oaxaca a partir del uno de enero de 2018."

Esta interpretación tiene apoyo en el dictamen correspondiente a la reforma de la citada fracción del precepto invocado, que corresponde al decreto publicado el 12 de agosto de 2016 y vigente desde el primero de diciembre de ese año, pues el poder reformador de dicha constitución, dispuso que el Gobernador del Estado es quien debe nombrar a un encargado de la administración municipal, a fin de atender los intereses sociales, como los que produce la incertidumbre de la fallida elección de las autoridades del respectivo ayuntamiento. Para mayor claridad se trascribe la parte atinente:

> "La problemática que viven nuestros Ayuntamientos ocasionada por conflictos socio-politicos, así como de cuestiones electorales y post-electorales, ha derivado en un constante reclamo de sus habitantes, quienes han padecido directamente esas vicisitudes.
>
> Esos reclamos se ven reflejados ante las diversas dependencias del Poder Ejecutivo Estatal, las cuales en la medida de su competencia tratan de dar solución a sus reclamos, sin embargo, al momento de querer entablar las instancias oficiales acercamientos con las autoridades municipales, principalmente los encargados de las administraciones municipales se rehúsan a contestar y dar cauce legal a los reclamos de sus gobernados.
>
> Por lo anterior es que resulta necesario que el nombramiento de los encargados de la administración municipal le corresponda al Titular del Poder Ejecutivo, en aquellos casos en que no se llevara a cabo la elección, se llegue a declarar la elección del ayuntamiento como nula o no valida, o en su caso, ante la suspensión del ayuntamiento respectivo.
>
> Los gobiernos municipales al tener dentro de sus funciones administrativas una relación directa con las dependencias del Poder Ejecutivo, al darse las hipótesis del párrafo que antecede **y se llegara a nombrar un encargado de la administración municipal, se fortalece el vínculo con la o el funcionario nombrado para encargarse de la administración del Municipio, ya que al ser designado por el Gobernador del Estado**, el compromiso de apoyar su gestión robustece y habría una colaboración directa para propiciar las condiciones de gobernabilidad y de paz social necesarias."

Como se advierte el Constituyente permanente del estado de Oaxaca, previó que, como consecuencia de la anulación de una

elección puede generarse una situación de ingobernabilidad que pondría en riesgo la estabilidad de la comunidad, razón por la cual dispuso la responsabilidad de nombrar un encargado de la administración municipal.

Quiere decir que privilegió, que tal responsabilidad recaiga en una sola persona, pues ante una pluralidad de posturas que podrían llegar a darse en una deliberación colegiada, podría ponerse en riesgo la correcta administración del municipio.

Sin que esto vulnere el principio de autogobierno y autonomía de las comunidades indígenas, a virtud de que se trata de una situación de carácter temporal y urgente, hasta en tanto se elija al órgano que llevará la administración de la comunidad para el periodo correspondiente conforme al sistema normativo de la misma.

Lo anterior, en el entendido que el encargado de la administración municipal que se designe, bien puede ser una persona integrante de la propia comunidad, que comparta su cultura y cosmovisión.

De esta manera, se armoniza el derecho de libre determinación de la respectiva comunidad indígena y la facultad del Ejecutivo Estatal para adoptar este tipo de medidas urgentes.

Lo anterior también encuentra justificación en que, en la interpretación constitucional, ha de orientarse por el principio

general del derecho positivado en nuestro sistema, que prevé que, las normas que establecen excepciones a las reglas generales, deben ser interpretadas por los operadores jurídicos de la forma más restringida para garantizar su correcta aplicación y no hacer nugatorios los objetivos previstos por el propio poder reformador de la constitución local.

En este orden, la constitución como norma fundamental está integrada sobre la base de principios, ya que se trata de normas que tienen como estructura mandatos de optimización; es decir, ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes.

Por ello, en ciertos casos, las disposiciones constitucionales no pueden ser interpretadas tan ampliamente, ya que podrían ocasionar una fragmentación de las cláusulas constitucionales y desnaturalizar su contenido o imponer diferenciaciones innecesarias, o apartadas de la *ratio legis* original.

La norma citada establece una excepción de rango constitucional local, puesto que, en lo que aquí interesa, tiene como presupuesto la declaratoria de nulidad de la elección de un Ayuntamiento, lo cual supone que no ha sido posible cumplir los fines naturales de una elección ordinaria, aun cuando esté sujeta a sistemas normativos indígenas.

Ante tal disyuntiva, cobra vigencia el orden constitucional emergente, el cual ha dispuesto que, ante tal contingencia, sea

el Gobernador Constitucional del Estado, quien designe un encargado de la administración municipal.

En otras palabras, si bien, la Constitución prevé los casos ordinarios, también vislumbra la solución a los extraordinarios.

La interpretación que se propone de la norma citada, se apega más a la normalidad del orden social, el cual puede verse comprometido por distintas razones, ante ello, es necesaria la intervención del gobierno en forma rápida y eficaz a fin de garantizar, precisamente, la continuidad del orden prestablecido, la satisfacción de los servicios municipales y más aún, probablemente, la supervivencia del propio municipio.

Las normas de excepción constitucionales como la que aquí se examina, justifica la necesidad política de que los órganos gubernativos tengan libertad de acción para proceder con rapidez a mantener el orden público y asegurar la prestación de los servicios municipales básicos necesarios y fundamentales, mediante la eliminación radical de las situaciones y circunstancias de hecho, que no permitan atender los intereses sociales, como las que produce la incertidumbre de la fallida elección de las autoridades del respectivo ayuntamiento.

En este sentido, de la interpretación de la citada norma constitucional, se advierte que se ajusta a principios constitucionales que fundamentan su aplicación como norma de excepción, de acuerdo a lo siguiente:

a) En principio, tiene como condición, que no se verifique la elección de algún ayuntamiento, o se hubiere declarado nula o no válida dicha elección; es decir, una irregularidad excepcional al orden constitucional local.

b) Se aprecia que tiene un destinatario oficial, ya que otorga esa facultad, a un individuo, como lo es el Gobernador del Estado, a quien corresponde hacer la designación del encargado de la administración municipal.

c) También se presenta en un ámbito temporal, puesto que es una designación provisional por un tiempo determinado.

Es decir, no se trata de una designación indefinida, por lo que por sí misma, no sustituye la voluntad ciudadana, y evidentemente quedará limitada a un periodo determinado de tiempo, a virtud de que habrá de convocarse a otro proceso de elección extraordinario.

d) De igual manera, solo se aplica en un espacio geográfico especifico, ya que los efectos de la norma están limitados a cierto territorio, puesto que solo tiene que ver con la elección en un municipio, sin afectar a ninguna otra comunidad o entidad distinta.

e) Asimismo, se advierte que los efectos de dicha norma quedan limitados a un ámbito material, por virtud de que las facultades

de la autoridad designada deberán limitarse a atender los servicios básicos del municipio, debiendo emitir la respectiva convocatoria para la postulación de quienes aspiren a ser electos como autoridades.

Estas características ponen de relieve que se está en un caso de excepción constitucional, el cual amerita la aplicación de la citada disposición, para permitir que sea el ejecutivo local quien designe un encargado de la administración municipal.

Todavía más, se advierte que el Constituyente local al establecer los anteriores lineamientos necesarios para la activación de dicha norma, en realidad agravó su realización, pues generó dificultad para acudir a ella, como lo es la condición que se presentará, cuando: "*por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de un ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida*", lo que corrobora que se trata de un caso de excepción constitucional.

Otro argumento jurídico que sirve de sustento a esta interpretación del artículo 79 fracción XV de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, consiste en identificar que la norma citada, en realidad otorga autorización al Ejecutivo local para ejercer una facultad extraordinaria, la cual, de manera similar, también está orientada por principios constitucionales.

Por analogía se invoca la tesis sustentada por la otrora Tercera Sala del Alto Tribunal, localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 217-228, Cuarta Parte, Materia Constitucional, página 125, que dice:

> **"FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS AL EJECUTIVO DE UN ESTADO. PARA SU EXAMEN DEBE ATENDERSE A LA CONSTITUCION LOCAL.** Para examinar la constitucionalidad de las facultades extraordinarias concedidas por la Legislatura Local al titular del Poder Ejecutivo para legislar debe atenderse en primer término a las disposiciones relativas de la Constitución del Estado, para poder determinar si en ella se autoriza o no el que se otorguen dichas facultades."

Como se advierte, debe privilegiarse atender al propósito que tuvo del poder reformador de la constitución local, quien partió de considerar que, ante la eventual situación que origina que no se llegare a verificar la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida la elección, tal presupuesto genera la contravención jurídica justificada de principios constitucionales, que, en situaciones normales no podrían alterarse, como el principio de división de poderes.

Es decir, la propia norma constitucional permite la inobservancia parcial de dicho principio, ya que autoriza a uno de los tres poderes estatales (al Ejecutivo) hacer la designación (ante un caso anómalo) de un encargado de la administración municipal, es decir de otro poder local singular.

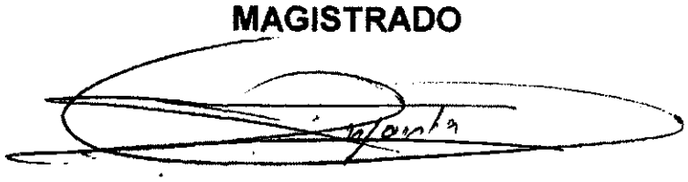
Así, permite a uno de los poderes de la entidad (el Ejecutivo) designar temporalmente a un encargado de la administración municipal, quien velará por las funciones básicas y urgentes del

ayuntamiento, con el apego a de las demás disposiciones y principios constitucionales y principalmente de aquellas que le obligan a atender los servicios básicos del municipio y convocar a nuevas elecciones extraordinarias para que dichas autoridades sean elegidas libremente.

Con base en los antes expuesto, se considera que, en el presente asunto, se presenta un caso excepcional que actualiza la multicitada norma de la constitución local, para que sea el gobernador del Estado, quien, en uso de sus facultades Constitucionales, designe a **un encargado de la administración municipal,** a quien se encomiende temporalmente, los servicios municipales indispensables, hasta en tanto se repone extraordinariamente la elección de las autoridades del respectivo ayuntamiento.

Estas son las razones de la postura minoritaria.

MAGISTRADO

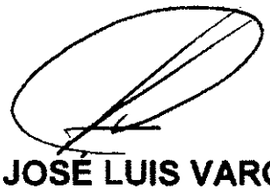


INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MÓNICA ARALI SOTO FREGOSO

MAGISTRADO



JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ