

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-358/2019

RECURRENTE: FLORENTE CRUZ
GARCÍA

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

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: LUIS FERNANDO
ARREOLA AMANTE

COLABORARON: ALFREDO VARGAS
MANCERA Y OMAR ENRIQUE
ALBERTO HINOJOSA OCHOA

Ciudad de México, quince de mayo de dos mil diecinueve.

V I S T O S, para resolver los autos del recurso de reconsideración interpuesto por Florente Cruz García, en su carácter de presidente municipal del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Etlá, Oaxaca, para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz, al resolver el juicio electoral identificado con la clave SX-JE-64/2019; y

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en su escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Suscripción del convenio. El siete de septiembre de dos mil diecisiete, el Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola y Agencia Municipal de San Juan Sosola, como producto de la consulta ordenada, suscribieron un convenio en el cual se establecieron los aspectos cuantitativos y cualitativos para la transferencia de responsabilidades en la administración de recursos de la agencia referida.

2. Solicitud de entrega de los recursos acordados en el convenio. Derivado del incumplimiento del convenio, el once de diciembre de dos mil dieciocho, la Agente municipal de San Juan Sosola solicitó al Presidente Municipal que les entregara las participaciones y aportaciones federales correspondientes a los meses de julio a diciembre de dos mil dieciocho, en los términos del convenio referido.

3. Impugnación contra la omisión de respuesta. El doce de diciembre de dos mil dieciocho, diversas autoridades pertenecientes a la Agencia municipal, promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos contra la omisión del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, de pagar las participaciones y aportaciones federales solicitadas.

Dicho medio de impugnación fue registrado bajo la clave de expediente JDCI/65/2018 del índice del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

4. Sentencia local. El veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Tribunal Electoral local resolvió el medio de impugnación en sentido de ordenar al Ayuntamiento de San

Jerónimo Sosola, para que realizara el pago a la agencia de las participaciones y aportaciones federales por la cantidad de \$50,304.96, correspondiente a los meses de julio a diciembre de dos mil dieciocho.

5. Juicio federal. El seis de abril de dos mil diecinueve, Florente Cruz García, en su carácter de Presidente Municipal de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, presentó demanda de juicio electoral ante el Tribunal local a fin de combatir la sentencia precisada en el párrafo anterior.

6. Acto impugnado. El veinticinco de abril de dos mil diecinueve, la Sala Regional Xalapa resolvió el juicio electoral de referencia en sentido de confirmar la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

SEGUNDO. Recurso de reconsideración.

1. Demanda. El cinco de mayo de dos mil diecinueve, Florente Cruz García, en su carácter de presidente municipal del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Etlá, Oaxaca, interpuso ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, recurso de reconsideración en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el juicio electoral SX-JE-64/2019.

2. Remisión a la Sala Regional Xalapa. El diez de mayo de dos mil diecinueve, la Sala Regional Xalapa recibió el oficio por el que el Actuario adscrito al Tribunal local en Oaxaca remitió la demanda y demás constancias relacionadas con el recurso de reconsideración precisado en el punto anterior.

3. Remisión a Sala Superior. El trece de mayo siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el oficio mediante el cual la actuario adscrita a la Sala Regional Xalapa remitió el medio de impugnación en cuestión, así como la documentación necesaria para su resolución.

4. Turno a Ponencia. Mediante acuerdo pronunciado por el Magistrado Presidente la Sala Superior, se acordó integrar el expediente SUP-REC-358/2019 turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

5. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en su Ponencia el expediente al rubro identificado.

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

PRIMERO. 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 medio de impugnación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto para combatir una sentencia dictada por una Sala Regional del propio Tribunal, supuesto que le está expresamente reservado.

SEGUNDO. Improcedencia. La Sala Superior considera que el recurso intentado deviene **improcedente**, por no surtirse el requisito especial de procedencia, vinculado al análisis de constitucionalidad o convencionalidad de alguna norma jurídica, o

bien, a la interpretación de algún precepto constitucional en el estudio de fondo realizado por la Sala Regional Xalapa en su sentencia.

De ahí que deba **desecharse de plano la demanda**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3, en relación con los diversos 61, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, en atención a que, por regla general, las sentencias emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables y sólo excepcionalmente pueden ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración, de conformidad con lo previsto en el artículo 25 de la citada ley adjetiva electoral.

En ese tenor, el recurso de reconsideración es procedente para impugnar sentencias emitidas por las Salas Regionales, entre otros supuestos, cuando sean de **fondo**, se emitan en algún medio de impugnación distinto al juicio de inconformidad en el que analicen algún tema de constitucionalidad o convencionalidad que se les haya planteado, o de desechamiento, cuando éste derive de un control de constitucionalidad; exista algún error judicial evidente, y alguno de esos planteamientos se haga valer en la demanda de reconsideración.

De ese modo, la Sala Superior ha considerado que la procedencia del recurso de reconsideración se actualiza cuando en una sentencia de **fondo** de Sala Regional y los disensos del recurrente versen sobre planteamientos en los que:

- Expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución¹.
- Se haya omitido el estudio o se declaran inoperantes los conceptos de agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales².
- Se haya inaplicado la normativa estatutaria en contravención al principio de autoorganización y autodeterminación de los partidos políticos³.
- Se declaren infundados los planteamientos de inconstitucionalidad⁴.
- Se pronuncie sobre la constitucionalidad de una norma electoral, o la interpretación de un precepto constitucional oriente la aplicación o no de normas secundarias.⁵
- Se haya ejercido control de convencionalidad⁶.
- No se haya atendido un planteamiento que se vincule a la indebida interpretación de leyes por contravenir bases y principios previstos en la Constitución⁷.

¹ 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.

Jurisprudencias 17/2012 y 19/2012 de rubros: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS" y "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.

² Jurisprudencia 10/2011, de rubro: "RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITI EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES".

³ Véase el recurso de reconsideración SUP-REC-35/2012 y acumulados.

⁴ Véase ejecutoria del recurso de reconsideración SUP-REC-57/2012 y acumulado.

⁵ Véase el recurso de reconsideración SUP-REC-180/2012 y acumulados.

⁶ Jurisprudencia 28/2013, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD".

⁷ Véase la sentencia del SUP-REC-253/2012 y acumulado.

- Se alegue la existencia de irregularidades graves, plenamente acreditadas, que atenten contra los principios constitucionales y convencionales sobre la validez de las elecciones, sin que las Salas Regionales hayan adoptado las medidas para garantizar su observancia u omitido su análisis⁸.

Asimismo, cuando la Sala Regional **deseche** el asunto, extraordinariamente, y se alegue por parte de los recurrentes la procedencia del recurso por:

- Violaciones manifiestas y evidentes a las reglas fundamentalmente del debido proceso que impidan el acceso a la justicia.⁹

- Cuando, a juicio de la Sala Superior, la sentencia de la Sala Regional se haya emitido bajo un error judicial.

- Asimismo, cuando la Sala Regional deseche o sobresea el medio de impugnación derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales¹⁰.

- Finalmente, una sentencia pronunciada por una Sala Regional en cualquier sentido podría ser revisada a través del recurso de reconsideración, cuando la Sala Superior considere que la materia en controversia es **jurídicamente relevante** en el orden constitucional¹¹.

⁸ Jurisprudencia 5/2014, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES".

⁹ Jurisprudencia 12/2018: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL".

¹⁰ Jurisprudencia **32/2015**, de rubro: "[RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES](#)".

¹¹ Véanse las sentencias del SUP-REC-214/2018, SUP-REC-531/2018, SUP-REC-851/2018 y SUP-REC-1021/2018 y acumulados.

Como se ha expuesto, las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración precisadas con antelación se relacionan con el estudio de constitucionalidad o convencionalidad de normas jurídicas, y su consecuente inaplicación en caso de concluirse que contraviene el texto constitucional.

Lo anterior, porque el citado medio de impugnación no constituye una segunda instancia procedente en todos los casos, por lo que, de no adecuarse a alguno de los supuestos legales y/o jurisprudenciales, el recurso será notoriamente improcedente, lo que conlleva el desechamiento de plano de la demanda respectiva, como en la especie sucede, al no actualizarse el requisito especial de procedencia como se explica enseguida.

El presente asunto se encuentra vinculado con la omisión atribuida al Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Etlá, Oaxaca, de realizar la entrega directa de recursos económicos a la Agencia Municipal de San Juan Sosola, conforme a lo pactado en el convenio de siete de septiembre de dos mil diecisiete, en el cual se determinaron los aspectos cuantitativos y cualitativos para la transferencia de responsabilidades en la administración de recursos a la agencia referida.

La presente cadena impugnativa deriva, precisamente, de la demanda por la que los integrantes de la agencia municipal promovieron juicio de protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos en el Tribunal Electoral de Oaxaca para controvertir la omisión antes precisada.

Al resolver el juicio ciudadano mencionado, el Tribunal Electoral Local, con base en la valoración de las pruebas rendidas por las partes, declaró fundados los motivos de agravio, al constatar que efectivamente el ayuntamiento responsable omitió entregar a la

Agencia de San Juan Sosola, el monto de los recursos correspondientes a los ramos 28 y 33, fondo IV, de los meses de julio a diciembre de dos mil dieciocho, según lo pactado en el convenio mencionado.

En consecuencia, condenó a la autoridad municipal responsable a realizar el pago de participaciones y aportaciones adeudadas, hasta por la cantidad de cincuenta mil trescientos cuatro pesos con noventa y seis centavos.

Inconforme con la determinación de la instancia local, Florente Cruz García, en su calidad de presidente municipal del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Etlá, Oaxaca, promovió juicio electoral ante la Sala Regional Xalapa.

En su demanda expresó diversos agravios relacionados con los temas siguientes:

- **Falta de competencia del tribunal local.**
- **La inexistencia del monto del ramo 33, fondo IV.**
- **Imposibilidad de cumplir la sentencia porque se emitió con posterioridad al cierre del año fiscal.**
- **Falta de exhaustividad**

En principio, la Sala Regional analizó la legitimación activa del presidente municipal del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Etlá, Oaxaca, precisando que aun cuando aquél tuvo la calidad de autoridad responsable en el juicio local, tal circunstancia no le impedía promover el juicio electoral, ya que, por excepción, la jurisprudencia del tribunal electoral ha reconocido a las autoridades responsable legitimación para impugnar cuando se alega la falta de competencia de una instancia jurisdiccional local, tal y como aconteció en el caso, ya la autoridad municipal responsable cuestionó la competencia del tribunal electoral local.

En tales condiciones, y al ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, la Sala Regional estudió en primer término el agravio relativo a la falta de competencia del tribunal local.

Al respecto, la sala responsable declaró **infundado** el agravio relativo, al razonar que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca cuenta con competencia para conocer y resolver los asuntos relacionados con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de administrar y disponer de los recursos que les corresponde en uso del derecho a la autodeterminación, derivado del resultado de una consulta implementada para la transferencia de la administración directa de los recursos por parte de ayuntamiento, dado que ello se inscribe en el ámbito del derecho electoral, en tanto la falta o indebida entrega de los recursos públicos acordados impide el debido ejercicio del cargo.

Además, consideró que el órgano jurisdiccional local únicamente se constrictó a verificar sobre la entrega o no de los recursos económicos de los ramos 28 y 33 fondo IV, a la Agencia municipal de San Juan Sosola, correspondientes a los meses de julio a diciembre de dos mil dieciocho, sin que se hayan fijado montos adicionales o nuevas responsabilidades, es decir, solamente se constrictó a verificar que se cumplieran los elementos cualitativos y cuantitativos del convenio, por lo que, contrario a lo sostenido por el ahora recurrente, el Tribunal sí cuenta atribuciones para pronunciarse y resolver el fondo de impugnación de esa naturaleza.

Finalmente, la Sala regional responsable declaró **inoperantes** los agravios restantes, debido a que el presidente municipal actor, en su calidad de autoridad responsable, carece de legitimación para controvertir cuestiones de fondo de la sentencia.

Al respecto aplicó, *mutatis mutandi*, la jurisprudencia **4/2013** de la Sala Superior intitulada: **“LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL”**¹², la cual refiere que las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en la instancia local, no están legitimadas para promover un juicio subsecuente en contra de lo resuelto, ya que los medios de impugnación en general están diseñados para que los ciudadanos, partidos o agrupaciones políticas puedan defender sus derechos, no así para las autoridades que tuvieron el carácter de responsables en un proceso previo.

En ese sentido, la Sala Regional determinó **confirmar** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

En el recurso de reconsideración, el recurrente expresa como agravio ante esta Sala Superior que la Sala Regional responsable, al declarar inoperante sus agravios relacionado con la supuesta imposibilidad de cumplir la sentencia, lo dejó en estado de indefensión violando su derecho de acceso a la justicia y el debido proceso.

Asimismo refiere que si bien en la instancia local fungió como autoridad responsable, la Sala Regional perdió de vista que de haber estudiado el agravio de referencia y contemplar el marco jurídico administrativo y fiscal correspondiente, aunado a que el Ayuntamiento es una autoridad indígena, habría llegado a la conclusión de que, al tratarse de recursos correspondientes al ejercicio fiscal dos mil dieciocho, es materialmente imposible dar

¹² Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 12, 2013, pp 15 y 16; y en la página de internet: <http://portal.te.gob.mx/>.

cumplimiento a las obligaciones de esa anualidad, ya que de lo presupuestado en el ejercicio dos mil diecinueve no se encuentran los montos correspondientes a los recursos económicos que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca ordenó entregar.

En ese tenor, considera que una vez cerrado el año fiscal dos mil dieciocho, y comprobando y entregando los recursos restantes ante la autoridad hacendaria, no es posible pagar supuestas deudas que no se contemplaron al realizar los procedimientos fiscales de referencia, tornado materialmente imposible el cumplimiento de la sentencia del Tribunal local.

Finalmente, el recurrente señala que tanto el Tribunal local como la Sala Regional Xalapa dejaron de atender el principio de exhaustividad pues, contrario a lo que resolvieron, de las pruebas y argumentos presentados ante dichas instancias se desprende que sí se han entregado a la Agencia los recursos correspondientes a los ramos 28 y 33, de los meses de julio a diciembre de dos mil dieciocho.

De la reseña que antecede, se obtiene que la Sala Regional no realizó un ejercicio de control constitucional y/o convencional, ya que centró su estudio en temas de legalidad, relacionados con la competencia legal del Tribunal Electoral de Oaxaca para resolver el medio de impugnación relativo a la omisión atribuida al Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, ETLA, Oaxaca, de realizar las transferencias de recursos a la Agencia Municipal de San Juan Sosola; así como la falta de legitimación que tiene un Ayuntamiento al haber fungido como autoridad responsable en la instancia local.

De igual forma, el recurrente no formula algún planteamiento en el sentido de que la Sala Regional responsable hubiese omitido realizar un análisis de control concreto de constitucionalidad que

le fuera solicitado, ni que declarara inoperante algún disenso o realizara un análisis indebido sobre ese tópico; menos que con motivo de ello, hubiera dejado de aplicar alguna norma electoral, por estimar que fuera contraria a la Constitución Federal o a un Tratado Internacional en materia de Derechos Humanos, ya que los disensos, como se ha reseñado, se tornan de legalidad.

Sin que pase inadvertido que los recurrentes mencionen en sus agravios que se vulnera en su perjuicio el contenido de los artículos 2, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que, para la procedencia del recurso extraordinario de reconsideración, no basta con que se citen en el escrito impugnativo preceptos y/o principios constitucionales, cuando se tratan de afirmaciones genéricas con la que se pretende evidenciar que la Sala Regional no se ajustó a lo preceptuado en la ley, toda vez que esa clase de problemática se refiere a legalidad y no a un genuino control de constitucionalidad que amerite el estudio (de fondo) por parte de la Sala Superior.

Lo anterior, en virtud de que la sola cita de ese tipo de conceptos o las referencias a que se dejaron de observar preceptos o principios constitucionales no constituye un auténtico estudio de constitucionalidad que justifique la procedencia de los recursos de reconsideración.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia 2a./J. **66/2014** (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto:

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA SOLA INVOCACIÓN DE ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA RECURRIDA, NO IMPLICA QUE SE REALIZÓ SU INTERPRETACIÓN DIRECTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO. La sola invocación de algún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el Tribunal a quo en la sentencia recurrida no implica que se realizó su interpretación directa, pues para ello

es necesario que dicho órgano colegiado haya desentrañado su alcance y sentido normativo mediante algún método interpretativo como el gramatical, histórico, lógico, sistemático o jurídico. En ese contexto, si el Tribunal Colegiado de Circuito se limitó a citar un precepto constitucional, no se actualiza el presupuesto necesario para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo¹³.

En consecuencia, al no actualizarse la hipótesis de procedibilidad del recurso de reconsideración prevista en los artículos 61, párrafo 1, inciso b); y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ni de aquéllas derivadas de la interpretación de este Tribunal Constitucional en materia electoral, lo conducente es **desechar de plano la demanda**, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3; y 68, párrafo 1, de la mencionada Ley.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior:

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda del recurso de reconsideración al rubro indicado.

NOTIFÍQUESE en términos de ley y en su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y con la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña ante la Secretaria General de Acuerdos que autoriza y da fe.

¹³ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 7, junio de 2014, tomo I, Décima Época, página 589, registro: 2006742.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR DEL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-358/2019 (INOPERANCIA DE AGRAVIOS EN SALA REGIONAL POR FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DEL ACTOR EN UN LITIGIO ENTRE COMUNIDADES INDIGENAS)¹⁴

No comparto el criterio mayoritario de la sentencia que desecha de plano el recurso de reconsideración sobre la base de que el problema jurídico que se somete al escrutinio de la Sala Superior no implica un tema de constitucionalidad.

Contrariamente a esa postura estimo que el **asunto es procedente** pues, de la revisión de las decisiones de las instancias previas al presente recurso, observo que **subsiste un problema constitucional**, ya que la temática en la Sala Regional Xalapa consistió en un caso en el que los funcionarios de un Ayuntamiento indígena (San Jerónimo Sosola, Oaxaca) manifestaban la imposibilidad de cumplir con un deber de pago. Ese deber derivó de un convenio suscrito como resultado de una asamblea comunitaria en la que se definió la transferencia de recursos del ayuntamiento a una de las agencias municipales (San Juan Sosola).

Ante esta situación, la Sala Regional Xalapa **declaró inoperantes** esos planteamientos, sobre la base de que el ayuntamiento **carecía de legitimación activa** para demandar, ya que había sido autoridad responsable en la instancia local.

Tal como explicaré en el presente voto¹⁵, tanto los sujetos, como la naturaleza del caso obligaban a la Sala Regional a **resolver con una perspectiva intercultural**. En efecto, el asunto presentaba las características siguientes:

¹⁴ Colaboraron en la elaboración de este documento Paulo Abraham Ordaz Quintero y Alexandra D. Avena Koenigsberger.

¹⁵ El presente voto se emite con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

- Desde la instancia local, las partes que contendían eran el Ayuntamiento indígena de San Jerónimo Sosola y la agencia municipal de San Juan Sosola.
- La naturaleza del conflicto implica determinar la compatibilidad entre la autonomía indígena municipal y los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de una agencia municipal, teniendo en cuenta que la agencia municipal le demandó al ayuntamiento la entrega de recursos públicos que se obligó a transferirle derivado de un convenio suscrito como resultado de una asamblea comunitaria.

En este contexto, la Sala Regional debía juzgar el caso con perspectiva intercultural lo cual, desde mi óptica, la **obligaba a atender los agravios** vinculados con el conflicto intercomunitario, esto es, los relacionados con el tema de la autonomía ayuntamiento-agencia y la transferencia de recursos, y no declararlos inoperantes **a partir de una aplicación estricta la jurisprudencia 4/2013** de la Sala Superior: **LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL**¹⁶.

En mi opinión, decidir —como lo hizo la Sala Regional— que la jurisprudencia antes citada es directamente aplicable a un caso indígena con las características anteriores, implica fijar una interpretación particular de los artículos 2º, 17 y 115 constitucionales, a saber: que el derecho de acceso a la justicia para comunidades indígenas que alegan una afectación a su autonomía debe ser estudiado dejando de lado la perspectiva intercultural mandatada por el artículo 2 constitucional y, en cambio, utilizando estándares tradicionales, por ejemplo, reglas de legitimación aplicables a casos de donde **los órganos responsables son autoridades** en sentido estricto y no tienen el carácter dual de una autoridad-cabecera la cual forma parte de una comunidad con usos y costumbres propios.

¹⁶ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 12, 2013, págs. 15 y 16. Asimismo, en la página de internet: <https://www.te.gob.mx/>

Por ese motivo, estimo que determinar si la **jurisprudencia 4/2013** era aplicable a un caso como el antes referido, **exigía efectuar una interpretación directa —sistemática y, por ende, armónica— de los artículos 2º, 17 y 115 constitucionales**. De manera que, si los actores del presente recurso precisamente aluden al contexto del conflicto intercomunitario y alegan una denegación de justicia para el ayuntamiento indígena recurrente, **estimo que subsiste una cuestión de constitucionalidad que hace procedente el presente recurso**, tal como lo explicaré enseguida.

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El recurrente en el presente recurso es el Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, que actúa por conducto de su presidente municipal. En el caso es relevante la participación de la cabecera municipal que detenta los cargos en el Ayuntamiento y, por otra parte, la agencia municipal de San Juan Sosola.

Derivado de un convenio entre el Ayuntamiento y la agencia, se determinó que el Ayuntamiento le entregaría a la agencia municipal distintas cantidades de dinero por el concepto de recursos derivados de los ramos 28 y 33 del ejercicio fiscal 2018.

Sin embargo, con motivo del incumplimiento de ese acuerdo, diversos integrantes de la agencia municipal demandaron vía juicio local para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el régimen de sistemas normativos internos. Dicho asunto fue conocido por el **Tribunal Electoral del estado de Oaxaca** (JDCI/65/2018) quién le ordenó al Ayuntamiento el pago de los recursos pactados¹⁷.

Inconformes con esa decisión, los representantes del Ayuntamiento —integrantes de la cabecera municipal—, **promovieron un juicio electoral federal** en el que argumentaron lo siguiente:

¹⁷ El veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Tribunal Electoral local resolvió el medio de impugnación en el sentido de ordenar al Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola realizara el pago a la agencia de las participaciones y aportaciones federales por la cantidad de \$50,304.96 (cincuenta mil trescientos cuatro pesos con noventa y seis centavos), correspondiente a los meses de julio a diciembre de dos mil dieciocho.

- Que el Tribunal Electoral local es legalmente incompetente para conocer de temas vinculados a la administración de la hacienda municipal.
- Que el monto del ramo 33, fondo IV, no existe.
- Que existe imposibilidad para cumplir la sentencia del tribunal local, porque la emitió con posterioridad al cierre del año fiscal 2018.
- Que el tribunal local incurrió en falta de exhaustividad, ya que no les dio valor probatorio a las actas de la asamblea general en la cual se aprobó el porcentaje que le corresponde a las autoridades auxiliares que, en concepto del Ayuntamiento, es el que debe prevalecer.

En atención a esos cuestionamientos, la **Sala Regional Xalapa** emitió una sentencia en el juicio electoral, con clave de expediente **SX-JE-64/2019**, señalando lo siguiente:

- Que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca **sí es competente** para conocer de asuntos relacionados con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de administrar y disponer de los recursos que le corresponden en uso del derecho de autodeterminación, derivado del resultado de la consulta implementada para la transferencia de la administración directa de los recursos por parte del Ayuntamiento.
- Que el resto de los agravios eran **inoperantes** pues, como el Ayuntamiento actuó como autoridad responsable en el juicio local, carece de legitimación activa para inconformarse.

El presidente municipal, titular del Ayuntamiento, **promovió un recurso de reconsideración** —que se identificó con la clave de expediente **SUP-REC-358/2019** del índice de esta Sala Superior—, en contra de la sentencia de la Sala Regional Xalapa.

En dicho recurso manifestó que la sentencia de la Sala Regional Xalapa es contraria Derecho pues **declarar como inoperantes** algunos de sus agravios, sobre la base de que el **Ayuntamiento indígena carece de**

legitimación activa para controvertir una sentencia vinculada a un conflicto intercomunitario, afecta el derecho de acceso a la justicia e incumple el deber de juzgar con perspectiva intercultural casos de comunidades indígenas, violentando con ello los artículos 2, 14, 16 y 17 constitucionales.

2. POSTURA MAYORITARIA

En la sentencia se **desecha la demanda** pues se estima que el recurso es improcedente, ya que, en el caso, no subiste ningún problema de constitucionalidad pues la Sala Regional Xalapa no inaplicó alguna regla legal o consuetudinaria y tampoco interpretó de forma directa algún precepto de la Constitución.

3. RAZONES DE MI DISENSO

3.1. El recurso es procedente pues la Sala Regional omitió efectuar una interpretación directa de los artículos 2º, 17 y 115 constitucionales a efecto de determinar que la jurisprudencia 4/2013 de la Sala Superior no era aplicable al caso, teniendo en cuenta que lo que resolvió se vinculaba a un conflicto indígena intercomunitario que debía juzgarse con perspectiva intercultural

Conforme a la jurisprudencia de la Sala Superior, el recurso de reconsideración es procedente, entre otros supuestos, si la sala regional responsable interpreta de forma directa un precepto constitucional¹⁸. También he señalado que el recurso es procedente cuando la sala regional **declara inoperantes aquellos agravios que solicitan una interpretación directa de un precepto constitucional o cuya respuesta implica esa interpretación**¹⁹.

Sin embargo, existen casos en los que el análisis que una sala regional debe llevar a cabo no debe limitarse a los planteamientos de las partes o al contexto del problema jurídico que ellas ofrecen. Esto ocurre, por

¹⁸ Jurisprudencia 26/2012, de la Sala Superior, de rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

¹⁹ Véase mi voto en el recurso de reconsideración SUP-REC-21/2019.

ejemplo, en los asuntos de conflictos intercomunitarios, los cuales deben ser estudiados por el juzgador **con una perspectiva intercultural**, lo que implica determinar, por ejemplo, si algunas categorías jurídicas o reglas procesales que ordinariamente se emplean en el sistema de medios de impugnación electoral **son o no directamente aplicables a la resolución de dichos conflictos intercomunitarios**.

Asimismo, puede darse la hipótesis de que **derivado de esa obligación** de juzgamiento con perspectiva intercultural resulte necesario **interpretar de forma directa la Constitución** para determinar si una institución jurídica es exactamente aplicable para la resolución de la controversia intercomunitaria correspondiente.

En ese supuesto, si la sala regional **omite efectuar una interpretación directa de la Constitución que resultaba necesaria para resolver el caso respectivo con perspectiva intercultural**, y la Sala Superior advierte esta situación, **el recurso de reconsideración** que se haya promovido **debe estimarse procedente**.

En otras palabras, por regla general, la procedencia de la reconsideración exige que en la instancia regional el actor haya solicitado, por ejemplo, una interpretación de algún precepto constitucional; y que la sala responsable haya efectuado dicha interpretación, o bien haya omitido realizarla o hubiera declarado ineficaz la solicitud respectiva.

Sin embargo, al margen de los planteamientos de las partes, en aquellos casos donde la propia sala tiene el deber de actuar de oficio utilizando una perspectiva intercultural, si omite efectuar una interpretación constitucional que era necesaria para resolver con esa perspectiva, el recurso debe considerarse procedente.

En el caso, estimo que esta Sala Superior debió analizar el recurso considerando **la calidad de los recurrentes** que son integrantes de la cabecera del municipio indígena de San Jerónimo Sosola, Oaxaca y **la naturaleza del litigio**, que es un conflicto intercomunitario entre cabecera y agencia por la asignación de recursos económicos.

De igual forma, advertir que, en la instancia regional, a pesar de que la Sala Xalapa estaba obligada a juzgar el caso con perspectiva intercultural, determinó aplicar la **jurisprudencia 4/2013** sin considerar las diferencias de contexto entre los casos que dieron origen a ese criterio, respecto del caso indígena que estaba juzgando.

Al actuar de esa manera, la sala regional fijó un alcance particular a las previsiones de los artículos 2º, 17 y 115 constitucionales que, para efectos prácticos, implica que el derecho de acceso a la justicia para comunidades indígenas que alegan una afectación a su autonomía debe ser estudiado conforme a las reglas procesales ordinarias.

Desde mi perspectiva, puesto que se dejó de utilizar una perspectiva intercultural para resolver el problema jurídico propuesto, **la sala responsable omitió efectuar la interpretación constitucional de los artículos 2º, 17 y 115 de la Constitución Federal** que hubiera permitido hacer compatible la figura de la legitimación activa de los ayuntamientos indígenas a los casos de conflictos intercomunitarios; lo que hubiera permitido, precisamente, cumplir con el mandato constitucional de juzgamiento con perspectiva diferenciada.

En efecto, tal y como se advierte de la sentencia impugnada, la Sala Regional Xalapa reconoció que la parte actora (ayuntamiento indígena) tenía legitimación activa solamente en cuanto a aquellos agravios destinados a cuestionar la competencia del tribunal electoral local.

Así, calificó de **inoperantes el resto de los agravios** que hizo valer porque, a su juicio, al ser autoridad responsable en la instancia previa, carecía de legitimación activa y, por tanto, no era posible estudiarlos y contestarlos.

A mi juicio, esta determinación de la Sala Regional Xalapa fue incorrecta y contraria a la obligación constitucional y convencional de juzgar con perspectiva intercultural²⁰, que tiene su fuente en el artículo 2º de la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

²⁰ Sostuve un criterio similar en mi voto particular emitido en el SUP-REC-299/2018.

En efecto, esta Sala Superior ha establecido que “existe una obligación, derivada de la Constitución y los tratados internacionales, que tienen todos los juzgadores, consistente en observar una perspectiva intercultural al momento de resolver las controversias en las que se involucren derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus individuos”²¹.

De esta forma, considero que, en principio, es correcto afirmar que quien fue autoridad responsable en un juicio previo no tiene legitimación activa para impugnar dicha sentencia. Esto se debe a que los medios de impugnación están pensados para que la ciudadanía y los partidos o agrupaciones políticas puedan defender sus derechos y no para que la autoridad que tuvo carácter de responsable en un proceso previo defienda su interés en cuanto autoridad.

Ese criterio tiene sentido porque está enmarcado dentro de la lógica de una relación Estado-ciudadanía y, por lo tanto, resulta jurídicamente justificable que una institución estatal no pueda impugnar una sentencia en la cual tuvo carácter de autoridad responsable. Sin embargo, desde el pluralismo jurídico²² las comunidades indígenas operan bajo una lógica distinta y, por lo tanto, considero que este criterio no se debe aplicar de manera estricta.

En efecto, el problema entre dos comunidades indígenas –una agencia y una cabecera–, que se nos presenta actualmente, surge como una consecuencia de lo que esta Sala Superior denominó un **régimen municipal diferenciado**, que puede entenderse como un diseño

²¹ Véase la tesis XLVIII/2016, de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 93, 94 y 95; así como los expedientes SUP-REC-0039-2017, SUP-REC-838/2014 y SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, SUP-JDC-1097/2013, y SUP-REC-716/2015.

²² En concreto, el pluralismo jurídico, así entendido, permite analizar los problemas de autogobierno de las comunidades indígenas no solo desde la normatividad y perspectiva externa del Estado, sino desde las propias normativas de los pueblos indígenas que parten y tienen diferentes concepciones sobre la dimensión individual de los derechos (como lo es el derecho al sufragio) y la participación de sus miembros en el ejercicio del gobierno comunitario; lo que presenta una exigencia para analizar, con un enfoque diferenciado, cómo debe entenderse el gobierno cuando se trata de una comunidad indígena.

desarrollado para proteger los derechos de autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas²³.

Concretamente, se refiere a la existencia de dos comunidades indígenas distintas dentro de un mismo territorio o demarcación. Así, el régimen municipal diferenciado permite reconocer la existencia de ambas comunidades indígenas, cada una con sus autoridades tradicionales, con derechos, deberes y obligaciones recíprocos, y con las mismas condiciones culturales de autonomía y autodeterminación, todo dentro de un mismo territorio municipal.

Esta situación, sin embargo, ha desembocado en conflictos entre dos comunidades indígenas que ejercen su autonomía dentro de ese mismo municipio, pero de manera autónoma e independiente entre sí. A estas situaciones se les conoce como **conflictos intercomunitarios**, que se dan comúnmente, y, como es en el presente caso, entre una agencia y una cabecera municipales²⁴.

La naturaleza misma de estos conflictos planteados ante las autoridades jurisdiccionales electorales tiene como consecuencia lógica que una autoridad responsable en un juicio previo tenga un reclamo legítimo que formular en la siguiente instancia, no tanto como autoridad responsable, sino en su carácter de representante de los derechos colectivos de su comunidad.

A diferencia de una autoridad responsable estatal, por regla general las *autoridades responsables* indígenas son representantes de una comunidad indígena y, por lo tanto, buscan una defensa de sus derechos colectivos como comunidad. Negar la posibilidad de que tengan interés jurídico por haber actuado como autoridad responsable en la instancia previa restringe el acceso a la justicia en defensa de su comunidad.

De esta forma, aplicar tajantemente las categorías administrativas a las comunidades indígenas obstaculiza la posibilidad de proteger de forma adecuada sus derechos de autonomía y libre determinación.

²³ SUP-JDC-1865/2015, SUP-JDC-1966/2016 y SUP-REC-39/2017

²⁴ Ver, por ejemplo, SUP-REC-39/2018 y SUP-JDC-281/2017.

Asimismo, observo que, en el presente caso, el conflicto tiene como antecedente la suscripción de un convenio en el que el Ayuntamiento y la agencia municipal **acordaron** la distribución de los recursos del propio ayuntamiento para el ejercicio dos mil dieciocho. La suscripción de dicho convenio parte del reconocimiento que se le da a la agencia como una forma de organización tradicional en la comunidad respectiva, cuyos integrantes mantienen una identidad propia y diferenciada frente a los habitantes del pueblo que se identifican como miembros de la cabecera, lo que, en mi concepto, implica que en la suscripción del acuerdo las partes mantienen una relación de igualdad. En otros términos, con independencia de su origen, la relación jurídica que implica la suscripción del convenio no supone que el Ayuntamiento (cabecera) se encuentre en una posición de subordinación frente a la agencia.

Por las razones antes expuestas, considero que fue incorrecta la calificación de inoperancia que la Sala Regional hizo de los agravios.

Sin embargo, para superar esa calificación de inoperancia, la sala regional debía establecer que la jurisprudencia 4/2013 no era exactamente aplicable, dadas las particulares del caso.

En cambio, a **partir de una interpretación directa de los artículos 2º, 17 y 115 constitucionales**, estimar que a pesar de que un ayuntamiento indígena hubiera sido la parte demandada en el juicio local primigenio, tendrá legitimación activa en el juicio electoral federal si se cumplen las condiciones siguientes:

- a) Que dicha autoridad sea también una comunidad indígena.
- b) Cuando la materia del conflicto implique determinar la compatibilidad entre la autonomía indígena municipal y los derechos de autodeterminación, autonomía y autogobierno de una agencia municipal.

Como en el asunto en estudio la Sala Regional Xalapa omitió efectuar la interpretación constitucional necesaria para juzgar el caso con perspectiva intercultural, y esa situación se pone de manifiesto con motivo de la

demanda del presente recurso, **estimo que la reconsideración es procedente.**

Cabe referir que esta postura es la que **ya sostuve en el voto particular** que formulé en el recurso de reconsideración **SUP-REC-299/2018.**

Dicho criterio es compatible con lo que se resolvió, por ejemplo, en los recursos **SUP-REC-347/2019** y otros vinculados Ayuntamiento de Actopan, Veracruz, que se resolvieron en la sesión pública del pasado ocho de mayo de dos mil diecinueve.

En dichos casos **voté por desechar** los recursos, teniendo en cuenta que si bien el recurrente era un ayuntamiento y quienes detentaban la alcaldía eran parte de una comunidad que se auto adscribía indígena, la materia del asunto se relacionaba con el pago de dietas a funcionarios y no implicaba una definición en torno al alcance de la autonomía del órgano frente a la autodeterminación de una agencia municipal.

Finalmente, también existe consistencia con mi voto en el recurso **SUP-REC-352/2019** —que se resuelve en ésta misma sesión donde se somete al pleno de la Sala Superior el presente asunto—, donde las partes son las mismas. Sin embargo, en dicho asunto la Sala Xalapa sí reconoció legitimación a los funcionarios actores para cuestionar la multa que el tribunal local les impuso por omitir entregar las participaciones que aún se adeudan a la agencia municipal de San Juan Sosola, sin que la revisión de esa multa suponga un tema de constitucionalidad y sin que se observa que el deber de juzgar con perspectiva intercultural exigiera a la Sala Regional Xalapa un pronunciamiento distinto al que realizó.

3.2. Estudio de fondo y efecto que debió darse a la sentencia del presente recurso

Salvada la procedencia del asunto, estimo que esta Sala Superior debió revocar la sentencia reclamada, pues tal como ya lo expuse en el apartado previo, no era aplicable la **jurisprudencia 4/2013.** En ese sentido, lo procedente era devolver el asunto para que la Sala Regional Xalapa atendiera los agravios que declaró inoperantes, siempre y cuando no advirtiera algún otro vicio que generara su ineficacia.

Por tales motivos, disiento del criterio mayoritario y, respetuosamente, formulo el presente voto particular.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN