

## **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-906/2018

**RECURRENTES:** ALBERTO CRUZ  
HERNÁNDEZ 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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIADO:** LUCILA EUGENIA  
DOMÍNGUEZ NARVÁEZ Y SALVADOR  
ANDRÉS GONZÁLEZ BARCENA

**COLABORARON:** SERGIO TONATIUH  
RAMÍREZ GUEVARA, SAMANTHA M.  
BECERRA CENDEJAS, BRENDA ISABEL  
HERNÁNDEZ HINOJOSA Y RODOLFO  
OVANDO RUIZ

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de diez de octubre de dos mil dieciocho.

**VISTO** para resolver el recurso de reconsideración, cuyos datos de identificación se citan al rubro.

## **R E S U L T A N D O**

**1. Presentación de la demanda.** El catorce de agosto de dos mil dieciocho, Alberto Cruz Hernández y otras personas interpusieron

## **SUP-REC-906/2018**

recurso de reconsideración, a fin de controvertir la sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Xalapa, Veracruz, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado como SX-JDC-579/2028 y su acumulado SX-JDC-595/2018.

En tal determinación, se confirmó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Oaxaca, en la que:

- Declaró la nulidad de las asambleas generales comunitarias de uno, siete y veintiuno de enero del año en curso, y todos los acuerdos emanados de ellas.
- Declaró la nulidad de la elección de concejales de Santiago Xanica celebrada mediante asamblea general comunitaria de veintiuno de enero del año en curso y revocó la constancia de mayoría y validez que se hubiera expedido a los ciudadanos que resultaron electos en dicha asamblea general, dejando firme la designación de Ricardo Luría y Carlos Sánchez Ortiz, como Presidente y Síndico Municipal respectivamente, de Santiago Xanica, quienes fueron electos para el periodo 2017-2019.

**2. Turno.** Por proveído de catorce de agosto de dos mil dieciocho, se turnó el expediente a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Radicación, admisión y cierre.** El dieciséis de agosto, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió a trámite la

demanda, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de resolución.

## **C O N S I D E R A N D O**

### **1. Competencia**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso b), 62 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se controvierte una sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa, a través de un recurso de reconsideración, cuyo conocimiento y resolución recae en la competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

### **2. Procedencia**

**2.1. Forma.** Los recurrentes comparecieron mediante escrito que contiene sus nombres y firmas autógrafas, se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basan las impugnaciones, al igual que, los preceptos presuntamente violados.

Cabe destacar que en el proemio de la demanda se enuncian como recurrentes a Alberto Cruz Hernández, Rosa María García Méndez,

Amelia López Santos, Justino López Vásquez, Cleofas Cruz, Rosa Pérez Pérez, Gerardo Vásquez Cruz, Víctor López Hernández, Eloísa Hernández Ibañez, Esteban Aguilar López y Rosa María Aguilar Jarquin, sin embargo en el apartado de firmas, aparece adicionalmente Héctor Luría Aguilar, por lo que se tiene como recurrentes a todos los mencionados, al advertirse que plasman su firma todos ellos.

**2.2. Oportunidad.** El presente requisito debe considerarse satisfecho; en principio, de las constancias que integran el expediente, no se tiene certeza de la notificación de la sentencia que se combate, además, se tiene que el diez de agosto pasado<sup>1</sup>, la Sala Regional Xalapa solicitó al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, para que, por su conducto, se notificará a los actores en los juicios SX-JDC-579/2018 y acumulados, la resolución en comento.

En esas condiciones, al no existir certidumbre sobre la fecha en que los promoventes tuvieron conocimiento de la sentencia impugnada, como la parte actora refiere haber tenido conocimiento el once de agosto del año en curso<sup>2</sup>, se tiene como fecha de notificación la que señalan los demandantes, al tenor de lo dispuesto en el artículo 8, numeral 1, de la Ley de Medios, en virtud de que con ello se privilegia el acceso a la tutela judicial consagra en el artículo 17 de la Norma fundamental.

---

<sup>1</sup> Visible en la foja 772 del cuaderno accesorio 1.

<sup>2</sup> De conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 8/2001 de rubro: **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO**, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

Además de no existir prueba en contrario, la Sala Responsable no aduce como causa de improcedencia la extemporaneidad, de ahí que se tiene colmado el requisito de procedencia.

**2.3. Legitimación.** Los recurrentes están legitimados para interponer los recursos de reconsideración, por tratarse de ciudadanas y ciudadanos en su calidad de indígenas del municipio de Santiago Xanica, Oaxaca.

No es óbice que el artículo 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, reconozca como únicos sujetos legitimados a los partidos políticos y candidatos, pues esta Sala Superior ha sostenido que a fin de privilegiar el pleno goce del derecho fundamental de acceso a la justicia y otorgar congruencia al sistema de medios de impugnación, debe reconocerse legitimación para interponer recurso de reconsideración a cualquier persona que haya promovido un medio de impugnación ante una Sala Regional o que por virtud de una sentencia dictada por aquélla, resienta una afectación a su esfera jurídica<sup>3</sup>.

**2.4. Interés.** Los recurrentes tienen interés jurídico para interponer el recurso de reconsideración, porque se ostentan como promoventes del juicio ciudadano cuya sentencia controvierten así como ciudadanos indígenas del ayuntamiento de Santiago Xanica, Oaxaca, y consideran que la determinación de la Sala Regional, que confirmó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

---

<sup>3</sup> Véase, sentencia del recurso de reconsideración SUP-REC-90/2017 y acumulados.

mediante la cual decretó la nulidad de la elección de concejales de Santiago Xanica celebrada mediante asamblea general comunitaria de veintiuno de enero del año en curso, vulnera sus derechos a la libre autodeterminación y autocomposición de los pueblos indígenas, así como el principio de mínima intervención.

**2.5. Definitividad.** Se cumple con este requisito, porque el recurso se interpone contra una sentencia emitida por una Sala Regional de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual no admite ser controvertida por otro medio de impugnación.

**2.6. Requisito especial.** Conforme a los artículos 61 y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el recurso de reconsideración procede para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales cuando se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria al orden constitucional.

En el caso, los recurrentes sostienen que la Sala Regional al confirmar la resolución del Tribunal electoral local, determinó no reconocer la validez del nombramiento de los integrantes del Consejo Ciudadano de Santiago Xanica, Oaxaca, en contravención a los principios de autodeterminación, autocomposición y mínima intervención, lo cual, desde su perspectiva, entraña la indebida interpretación de los artículos 1, 2 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>4</sup>, así como 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

---

<sup>4</sup> En adelante Constitución.

Asimismo, los recurrentes afirman que la Sala Regional interpretó erróneamente e inaplicó la norma consuetudinaria relativa a la figura de la terminación anticipada de mandato del Presidente y Síndico municipales mencionados, aprobada en Asamblea General Comunitaria de siete de enero de dos mil dieciocho, por lo que, en su opinión, se vulneró la libre autodeterminación y autocomposición de los pueblos indígenas, prevista en el artículo 2º constitucional.

Ahora, en la sentencia, la sala responsable consideró que, existió una simulación del proceso electivo, pues se pretendió utilizar la autoridad de la asamblea general como máximo órgano de decisión en la comunidad para tomar acuerdos inherentes al municipio, que no correspondían con un consenso legítimo, debidamente informado de sus integrantes.

Además, que para la calificación de elección de Presidente Municipal y Síndico, no tomó en cuenta la voluntad de los ciudadanos de dos agencias municipales (Santa María Coixtepec y San Felipe Lachilló), lo que vulnera el principio de universalidad del sufragio de esta elección; incluso, en el acuerdo referido, el Consejo General solamente alude a que la votación recabada para la elección de Presidente Municipal y Síndico correspondió a la cabecera municipal (320 ciudadanos) y en la Agencia de San Antonio Ozolotepec votaron 171 ciudadanos, sólo por cuanto a la elección de concejales.

Asimismo, que dada la celeridad con que fueron realizados los actos y asambleas por un Consejo Ciudadano carente de facultades, no existe certeza de que los ciudadanos de la cabecera y de las agencias municipales, hubieren tenido conocimiento informado.

De manera que, la Sala Xalapa advirtió que no era dable convalidar una elección que **en modo alguno contó con la participación de la mayoría de los integrantes de la comunidad, ni reconocer a una autoridad que no fue electa conforme al sistema normativo interno** y los acuerdos que desde el año pasado se habían tomado para la elección de Concejales.

Al respecto, esta Sala Superior ha determinado<sup>5</sup> que, si las Salas Regionales dictan una sentencia sin haber considerado todas las normas generales relevantes para resolver un determinado caso, ello debe ser considerado como una inaplicación implícita de una norma la cual sucede cuando del contexto de la sentencia se advierte que se privó de efectos jurídicos a una norma general, aun cuando no se haya precisado expresamente la determinación de inaplicar dicha norma<sup>6</sup>.

En principio, la omisión de las Salas Regionales de considerar todas las normas generales, relevantes y aplicables al caso, para llegar a una decisión conformaría una cuestión de legalidad. Sin embargo, si la inaplicación implícita de una o varias normas generales tiene como efecto que se viole o continúe la violación de un principio constitucional o de un derecho humano, se configuraría una cuestión

---

<sup>5</sup> Véase SUP-REC-1207/2017.

<sup>6</sup> La Sala Superior ha establecido en su jurisprudencia que la inaplicación, implícita o explícita, de normas consuetudinarias, hace procedente el recurso de reconsideración. Jurisprudencia 32/2009. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 3, número 5, 2010, páginas 46 a 48, de rubro "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL". Jurisprudencia 19/2012. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30 a 32, de rubro "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL".

propriadamente constitucional que hace procedente el recurso de reconsideración.

Respecto a los sistemas normativos indígenas, esta Sala Superior ha determinado que inaplicar una norma de derecho consuetudinario revela una trascendencia constitucional, porque estos sistemas normativos involucran el reconocimiento de un principio tutelado desde la norma fundamental como lo es la autonomía de las citadas comunidades en la elección de sus representantes conforme a sus sistemas normativos.

Estimar que el recurso de reconsideración no otorga la posibilidad de examinar la debida aplicación e interpretación de normas generales de derecho consuetudinario indígena, -como las relativas a sus particulares formas de elección-, tendría como consecuencia que esas comunidades quedaran en riesgo de estado de indefensión ante determinaciones de las salas regionales que materialmente inciden en aspectos tutelados constitucionalmente.

De ahí que la interpretación correcta sea que la vía que se consigna en el artículo 99, párrafos sexto y séptimo de la Constitución General, explicitada por el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, permite la posibilidad de revisar si el ejercicio que efectuó la Sala Regional resultó acorde con los principios subyacentes en el mencionado artículo 2º de la Norma Fundamental.

Lo anterior permite arribar a la conclusión de que, únicamente, en el estudio de fondo es palpable determinar si existió o no la inaplicación de normas y principios del sistema normativo interno que aducen los recurrentes. Ello, con apoyo en el criterio que

informa la jurisprudencia 19/2012, emitida por esta Sala Superior, de rubro **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL”**.

En ese sentido, se estima que la Sala Regional realizó un ejercicio sobre la aplicación del sistema normativo, relativo a las normas comunitarias relacionadas con la revocación anticipada del mandato, por lo que resulta procedente conocer en esta vía la impugnación que se nos presenta.

### **3. Antecedentes relevantes**

#### ***3.1 Invalidación de la elección de concejales de veinte de diciembre de dos mil diecisiete***

Conforme al Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-69/2017<sup>7</sup>, la elección extraordinaria realizada el veinte de diciembre de dos mil diecisiete, en el Municipio de Santiago Xanica, se llevó a cabo vulnerando reglas electorales establecidas previamente, pues se realizó sin la participación de hombres y mujeres de la cabecera municipal, sin que la convocatoria hubiera sido debidamente difundida y sin que en la integración del cabildo participaran personas de la cabecera.

Se invalidó también porque la participación ciudadana ascendió a 409 votantes, mientras que en 2016 hubo 1,339<sup>8</sup>, lo cual evidenciaba la falta de participación de al menos dos tercios de la ciudadanía.

---

<sup>7</sup> Visible de fojas 1 a 11 del cuaderno accesorio 3.

<sup>8</sup> Visible en la página 7 del acuerdo IEEPCO-CG-SIN-69/2017.

Se varió sustancialmente el método electivo, pues en 2016 fue mediante planillas y a través de Asambleas simultáneas en la cabecera municipal y las Agencias, mientras que en esta ocasión la Asamblea se realizó en la Agencia Municipal de San Felipe Lachilló, lo cual pretendieron justificar con la minuta de acuerdos de diez de diciembre de dos mil diecisiete suscrita por los Agentes municipales, sin embargo, el Presidente municipal y cabildo de Santiago Xanica, así como los Agentes Municipales, no tienen facultades para modificar su sistema, ya que ello le corresponde únicamente a la Asamblea General Comunitaria.

Que en el acta de Asamblea electiva de veinte de diciembre se señala la existencia de quórum legal con 409 asistentes (255 ciudadanos y 154 ciudadanas) y previamente a la elección se integró una mesa de debates para conducir la Asamblea, empero ello no garantizaba la universalidad del sufragio pues no estaba demostrado que hubieran participado las y los ciudadanos de la cabecera ni convalidaba la falta de publicidad de la convocatoria a la Asamblea.

Que la invalidez de la elección no vulneraba la gobernabilidad del municipio porque únicamente estaba referida a las regidurías y no el Presidente o Síndico municipales, pero que era indispensable que las y los concejales en funciones realizaran la elección de concejales en la que se respetaran el método de elección y las normas electorales adoptadas por el municipio.

Asimismo, se ordenó a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas para que coadyudara en la realización de la elección, que debía realizarse dentro de los treinta días naturales siguientes.

### 3.1 *Asambleas cuestionadas y cronología de hechos vinculados*

<b>Asamblea de uno de enero<sup>9</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Participación de 233 ciudadanos.</li><li>• <b>Determinación.</b> Designación del “Consejo Ciudadano de Santiago Xanica”, para emitir la convocatoria de la elección, el cual se instaló el dos de enero, quienes señalaron el día siete siguiente para la realización de la asamblea comunitaria para la toma de decisiones del municipio.</li></ul>
<b>Asamblea de tres de enero<sup>10</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Determinación.</b> El Consejo Ciudadano de Santiago Xanica, acordó informar a la asamblea general comunitaria sobre la elección extraordinaria ordenada por la autoridad electoral, para lo cual fijaron el siete de enero siguiente, <b>sin que se pusieran en los puntos del orden del día la terminación anticipada de mandato.</b></li></ul>
<b>Asamblea de siete de enero<sup>11</sup></b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ <b>Determinaciones.</b><ul style="list-style-type: none"><li>- Dar por terminado de manera anticipada, de Ricardo Luria y Carlos Sánchez, Presidente y Síndico Municipal respectivamente, por lo que resta del periodo 2017-2019.<sup>12</sup></li><li>- Elegir a los siete Regidores para lo que resta del periodo 2018.</li><li>- El consejo emitiría una convocatoria con bases y orden del día, para la realización de una asamblea general comunitaria de elección simultánea en la cabecera municipal y en las tres agencias.</li><li>- Se distribuyeron las concejalías a elegirse entre las cuatro</li></ul></li></ul>

<sup>9</sup> Consultable en fojas de 42 a 64 del cuaderno accesorio 3.

<sup>10</sup> Fojas visibles 75 a 75 del cuaderno accesorio 3.

<sup>11</sup> Visible en fojas de 82 a 125 del cuaderno accesorio 3.

<sup>12</sup> Es importante destacar que en el orden del día respecto de la asamblea celebrada el siete de enero de dos mil dieciocho, no se especificó que se trataría sobre la terminación anticipada de mandato.

<p>comunidades que conforman el Municipio (cabecera y tres agencias).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se programó la asamblea general comunitaria para el veintiuno de enero del año en curso.</li> </ul>
<p><b>Asamblea de veintiuno de enero<sup>13</sup></b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Determinación.</b> Se eligió a las nuevas autoridades municipales siendo que, para el caso del Presidente y Síndico Municipal, fueron electos para lo que resta del periodo 2017-2019 y para el caso de los Regidores, solo fueron electos para lo que resta del año 2018.</li> <li>▪ No se tuvo certeza de la realización del punto cuatro del orden del día - <i>citado en el inciso b) de esta relatoría</i>- relacionada a la terminación anticipada de mandato del presidente municipal y síndico municipal.</li> <li>▪ No se contó con la asistencia de Ricardo Luria y Carlos Sánchez , presidente municipal y síndico, respectivamente, citados.</li> <li>▪ <b>Participación</b> de 320 ciudadanos en la celebración de la asamblea.</li> <li>▪ Se presentaron las planillas de los candidatos, en la que fueron electos Juan Carlos Ramírez Martínez y Juan Marcelino Cruz, como Presidente Municipal y Síndico, respectivamente.<sup>14</sup></li> <li>▪ En el orden del día de las asambleas celebradas en las agencias municipales de San Felipe Lanchilló y Santa María Coltepec<sup>15</sup>, únicamente se trató el tema relacionado a la elección de concejales del ayuntamiento.</li> </ul>
<p><b>Manifestaciones de siete<sup>16</sup> y veintitrés<sup>17</sup> de febrero.</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Inconformidades.</b> Los Agentes de San Felipe Lanchilló y de Santa María Coixtepec, manifestaron que las asambleas generales comunitarias celebradas el veintiuno de enero del año actual, en cada una de sus comunidades, nunca tuvieron verificativo y que sus firmas y sellos oficiales fueron falsificados</li> <li>▪ Solicitaron que no se validara dicha elección.</li> </ul>

<sup>13</sup> Constancias visibles de las fojas 141 a 210 del cuaderno accesorio 3. En la que se puede advertir los soportes documentales relativos a la Asamblea, Acta de asamblea general comunitaria y Acta de sesión permanente de elección de concejales, todas de veintiuno de enero del año en curso.

<sup>14</sup> Fojas 149 y 150 del cuaderno accesorio 3.

<sup>15</sup> Fojas 172 a 205 del cuaderno accesorio 3.

<sup>16</sup> Consultable en la foja 278 del cuaderno accesorio 3.

<sup>17</sup> Consultable en la foja 289 del cuaderno accesorio 3.

**Manifestación de dieciséis de abril<sup>18</sup>**

- **Inconformidad.** El Agente de Santa María Coixtepec, manifestó que nunca participó en las asambleas generales que derivaron de la elección de sus autoridades municipales, aduciendo que su firma y sello fueron falsificados.

### **3.2 Validación parcial del proceso electivo**

Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-09/2018, de cuatro de mayo<sup>19</sup>, el Consejo General calificó como parcialmente válida la elección extraordinaria de concejales al Ayuntamiento de Santiago Xanica, Oaxaca, celebrada mediante asamblea de veintiuno de enero, dejando a salvo los derechos de las Agencias de San Felipe Lachilló y Santa María Coixtepec, para elegir a los y las concejales que les correspondieron conforme al acta de siete de enero.

### **3.3. Juicios de sistemas normativos internos**

En contra de esa determinación se promovieron los juicios locales JNI/18/2018, JNI/24/2018 y JNI/24/2018, que se resolvieron el diecinueve de junio, por el Tribunal Electoral local en el sentido de revocar el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-09/2018 y declaró la nulidad de las asambleas generales comunitarias de uno, siete y veintiuno de enero del año en curso, y todos los acuerdos emanados de ellas; así como la nulidad de la elección de concejales de Santiago Xanica celebrada mediante asamblea general comunitaria de veintiuno de enero del año en curso; revocó la constancia de mayoría y validez que en su caso se haya expedido a los ciudadanos que resultaron electos en dicha asamblea general y dejó firme la designación de

---

<sup>18</sup> Visible en fojas 349 a 351 del cuaderno accesorio 3.

<sup>19</sup> Consultable de las fojas 353 a 373 del cuaderno accesorio 3.

Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz, como Presidente y Síndico Municipal respectivamente, de Santiago Xanica, quienes fueron electos para el periodo 2017-2019.

Dicha resolución fue confirmada por la Sala Regional Xalapa en la decisión que constituye la resolución impugnada en este recurso de reconsideración.

### **3.4. Resolución impugnada**

Las razones esenciales de la sentencia impugnada, son:

La Sala Regional precisó que la controversia versaba sobre la declaración de invalidez de la **elección de regidores para el año dos mil dieciocho**, emitida por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, el veinte de diciembre de dos mil diecisiete y, consecuentemente ordenó al Presidente Municipal y Síndico que, en coadyuvancia con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del mismo Instituto, dentro de los treinta días naturales posteriores a la publicación del Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-69/2017, realizaran elecciones de regidores para el año dos mil dieciocho; sin embargo, ninguno de los términos del acuerdo se cumplió, por las razones que, esquemáticamente, se precisan enseguida.

TEMÁTICA	CONDICIONES DEL ACUERDO OPL	CONDICIONES DE REALIZACIÓN DE LA ASAMBLEA
<b>Temporalidad.</b>	Treinta días posteriores a la publicación del Acuerdo, es decir, a más tardar el veintinueve de enero de dos mil dieciocho	El uno de enero de dos mil dieciocho
<b>Objeto</b>	Elegir a los regidores para dos mil dieciocho.	Discusión de otros temas referidos a problemas diversos en el municipio, como es el estado financiero del municipio o el incumplimiento de las funciones municipales, sin

TEMÁTICA	CONDICIONES DEL ACUERDO OPL	CONDICIONES DE REALIZACIÓN DE LA ASAMBLEA
		informar a la comunidad la temática, de modo que la ciudadanía que asistiera a la asamblea estuviere enterada totalmente de la real problemática a tratar y no incurrir en confusiones en los temas de la convocatoria
<b>Sujetos facultados</b>	Presidente y Síndico de Santiago Xanica, Oaxaca, en coadyuvancia con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas.	Un grupo de ciudadanos del citado municipio de manera anticipada se auto facultaron para constituirse en un Consejo Ciudadano y excluyeron al Presidente Municipal y Síndico, así como la coadyuvancia ordenada para la asamblea electiva del Director Ejecutivo de Sistemas Normativos Indígenas.
<b>Finalidad específica</b>	Participación posible de la mayoría de ciudadanos del municipio (cabecera y agencias municipales).	Dada la celeridad con que fue convocada la asamblea de uno de enero de dos mil dieciocho, sólo participaron 233 ciudadanos de un censo aproximado de 1,399 ciudadanos según la elección celebrada en el año dos mil dieciséis.

La asamblea general comunitaria de uno de enero de dos mil dieciocho, estuvo viciada en varios aspectos, por lo que carece de validez, y no puede servir de punto de partida o sustento a diversos actos y asambleas posteriores, cuya organización y realización estuvieron a cargo del Consejo Ciudadano designado en la citada asamblea.

La realización de la asamblea comunitaria de siete de enero fue encabezada por el grupo de ciudadanos autoproclamados Consejo Ciudadano, en la cual, en forma indebida, se tomaron determinaciones que no corresponden a una minoría poblacional, aun pretextando el bien y voluntad comunal ya que se designó una

Mesa de Debates que, en forma imprevista, sometió a la decisión de la Asamblea General Comunitaria *“la terminación anticipada de mandato del Presidente Municipal y Síndico”*, circunstancia que supuestamente fue aprobada por una mayoría de 589 votos de los 608 asistentes a dicha asamblea.

Ese tema, no era el objeto inicial del Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-69/2017, circunscrito a sólo realizar elecciones de regidores para el año dos mil dieciocho, lo que implicó confusión y falta de información a la ciudadanía, por lo que existió una simulación del proceso electivo, pues se pretendió utilizar la autoridad de la asamblea general como máximo órgano de decisión en la comunidad para tomar acuerdos que no correspondían con un consenso legítimo, debidamente informado de sus integrantes, máxime que la posible terminación o cesación anticipada de mandato del Presidente Municipal, debería tener como sustento, necesariamente, la realización debidamente informada de hechos demostrados plenamente como causa grave, prevista en la Constitución del Estado y legislación electoral respectiva.

Además, no se justificó de forma alguna la celeridad para la conformación del Consejo ciudadano y en ello solo participaron 233 ciudadanos, de un total de 1,339 ciudadanos que, según el Instituto electoral local, votaron en la elección comunitaria de 2016, para elegir autoridades municipales.

Aunado a que los actos ordenados por el Acuerdo de la autoridad administrativa electoral sólo se circunscribían a elegir regidores para 2018 y para ello necesariamente debería haber coadyuvancia entre Presidente y Síndico, con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, con lo cual se habría generado mayor certeza sobre la efectiva realización de las asambleas y la participación de la

## **SUP-REC-906/2018**

ciudadanía de Santiago Xanica.

También destaca la resolución impugnada que en este caso, no obstante la aparente anuencia de las agencias municipales en algunos actos y asambleas, la afirmación de falsificación de sus firmas e indebida utilización de sellos de sus agencias y de no haber participado en tales actos, resta certeza sobre su realización, lo que no se hubiera actualizado si se hubiese permitido la participación de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, para dar fe de los actos relacionados con la elección de regidores para dos mil dieciocho, como fue ordenado en el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-69/

Conforme a lo expuesto, la Sala Regional concluyó que:

- Un Consejo Ciudadano conformado por una minoría (233 ciudadanos) cuya integración no fue ordenada, realizó actos conjuntos y confusos para los que no tendría facultades.
- La determinación del IEEPCO de cuatro de mayo de dos mil dieciocho, es incongruente, pues para confirmar la terminación anticipada de mandato convalida la supuesta actuación de las agencias municipales, pero para la elección de concejales toma su participación como inválida.
- Indebidamente, un grupo de ciudadanos, integran un Consejo Ciudadano para asumir facultades que correspondían, en forma coadyuvada, al Presidente y Síndico, con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas.
- No se cumplió con la coadyuvancia de la citada Dirección, la cual implicaba la certificación y registro de realización de todos los actos realizados por las autoridades municipales, agencias municipales, ciudadanos inconformes que conformaron el Consejo Municipal, así como de los ciudadanos de la cabecera y agencias municipales que participarían en las asambleas.
- El vicio de origen fue la conformación de un Consejo Ciudadano el uno de enero, que no cumplió la finalidad ordenada ni tenía facultades para realizar la asamblea electiva de regidores.
- La voluntad ciudadana de las comunidades y pueblos indígenas, para el tratamiento de asuntos y problemas que conciernen a la vida municipal, no

puede ser suplantada ni manipulada por una minoría que se autoproclama como órgano conductor de las asambleas, pues éstas, en caso de no contar con la voluntaria y obligada participación de sus autoridades municipales (Presidente y Síndico), entonces deben contar con la coadyuvancia de autoridades electorales y de las autoridades estatales que den fe y certifiquen esa voluntad general o de las mayorías en las asambleas.

#### 4. Metodología de estudio de los agravios

En este caso, en primer lugar, se analizará el agravio vinculado con la incongruencia externa (señalado con el número), por tener carácter formal, de ahí que su estudio sea previo a los argumentos relacionados con cuestiones sustanciales o de fondo del asunto<sup>20</sup>; luego, se analizarán el resto de los agravios de manera agrupada por versar todos ellos sobre la misma temática.

Lo anterior, tomando en cuenta el estudio de los agravios en un orden diverso al propuesto no implica una afectación, conforme a la tesis de rubro **AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. EL TRIBUNAL DE ALZADA GOZA DE LIBERTAD PARA DETERMINAR EL ORDEN EN QUE LOS ESTUDIARÁ, A CONDICIÓN DE NO INCURRIR EN OMISIONES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO)**<sup>21</sup> y la jurisprudencia 4/2000 de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Conforme a la tesis titulada **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. DISTINCIÓN ENTRE VIOLACIONES DE CARÁCTER PROCESAL, FORMAL Y DE FONDO.** Tesis: I.6o.T.122 L. Décima Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: Aislada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 15, Febrero de 2015, Tomo III Materia(s): Común Página: 2543

<sup>21</sup> Tesis: 1a. CCCXXVII/2014. Décima Época. Primera Sala. Tesis: Aislada. Materia: Civil. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I Página: 581.

<sup>22</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

## 5. Estudio de la controversia

### 5.1 Argumentos de los recurrentes

Los recurrentes manifiestan como pretensión, que *“subsista la invalidez de la Asamblea de veintiuno de enero de dos mil dieciocho relativa a la elección extraordinaria de concejales, pero se revoque la determinación que dejó firme la designación de Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz, como Presidente y Síndico Municipal respectivamente de Santiago Xanica, quienes fueron electos para el período 2017-2019 y se designe la integración de un consejo municipal o administrador provisional del municipio y se ordene la realización de una asamblea electiva extraordinaria de concejales.”*

Como base de su pretensión manifiestan:

- i. Que la Sala Regional no debió anular la Asamblea de siete de enero ni la determinación de dar por terminado anticipadamente el mandato de Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz pues, contrariamente a sus argumentos, sí hay certeza sobre cómo se tomó esa decisión y no hay confusión respecto a si ello ocurrió el veintiuno de enero.
- ii. Así, el hecho de que la Asamblea de veintiuno de enero hubiera sido una simulación, no implica que las decisiones del día siete anterior también lo sean, ya que la terminación anticipada de mandato es una determinación independiente.
- iii. Que la Sala Regional incurre en incongruencia pues en el expediente SX-JDC-604/2018 resolvió que la terminación anticipada del encargo era una decisión independiente y válida conforme a los usos y costumbres de la comunidad; sin embargo, quince días después, en la resolución impugnada sostuvo que, ante la confusión y falta de certeza derivada de los asuntos discutidos en las diversas asambleas, debía anularse la Asamblea de siete de enero en la que se tomó esa decisión.
- iv. Que con esa decisión la Sala Responsable excedió su ámbito de estudio pues lo impugnado era la elección extraordinaria de concejales y no la decisión de la renovación anticipada del Presidente y Síndico.

## **5.2. Incongruencia externa de la resolución impugnada**

### **Tesis de la decisión**

Es infundado el planteamiento de los recurrentes pues, contrariamente a lo que sostienen, la Sala Regional no excedió la materia de estudio al resolver el juicio ciudadano federal pues, conforme a la sentencia controvertida en esa instancia y los agravios de los impugnantes, sí tenía obligación de pronunciarse sobre la validez de las determinaciones adoptadas en la Asamblea de siete de enero de dos mil dieciocho.

### **Motivos y fundamentos de la decisión.**

Los recurrentes sostienen que la Sala responsable excedió su ámbito de estudio pues lo impugnado era la elección extraordinaria de concejales y no la decisión de la revocación anticipada del Presidente y Síndico.

El citado planteamiento, suplido en su expresión<sup>23</sup>, encuadra en el supuesto de falta de congruencia externa que, como principio rector de toda sentencia, consiste en la plena coincidencia que debe existir entre lo resuelto, en un juicio o recurso, con la litis planteada por las partes, en la demanda respectiva y en el acto o resolución objeto de impugnación, sin omitir o introducir aspectos ajenos a la controversia, conforme a la jurisprudencia titulada **CONGRUENCIA**

---

<sup>23</sup> Conforme a la razón esencial de los criterios jurisprudenciales de rubros: **COMUNIDADES INDÍGENAS.SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA NO EXIME DEL CUMPLIMIENTO DE CARGAS PROBATORIAS, SIEMPRE QUE SU EXIGENCIA SEA RAZONABLE Y PROPORCIONAL**

**EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA<sup>24</sup>.**

A decir de los recurrentes, la Sala Regional no debió anular los acuerdos tomados en la Asamblea Comunitaria de siete de enero de dos mil dieciocho, entre ellos, la decisión de terminar anticipadamente el periodo de mandato del Presidente y Síndico Municipales, porque al hacerlo excedió la materia de estudio del juicio ciudadano federal, ya que la controversia se ceñía a la elección de concejales.

Lo **infundado** del planteamiento deriva de que, contrariamente a las afirmaciones de los recurrentes, la Sala Regional no excedió el análisis de la materia litigiosa.

Esto es así porque, como se advierte de las constancias del expediente, desde la instancia local los cuestionamientos de las partes, resueltos de manera acumulada, sí versaron sobre la calificación de validez de las Asambleas de uno, siete y veintiuno de enero de dos mil dieciocho y las decisiones que en ellas se tomaron.

Recordemos que ante el Tribunal Electoral de Oaxaca se promovieron tres juicios en contra del Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-08/2018.

*Demanda local.* En efecto, como consta en la demanda presentada por Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz, con la que se formó el expediente JNl/18/2018<sup>25</sup>, dichos ciudadanos solicitaron la nulidad de las Asambleas comunitarias, actas de sesión y actos relacionados

---

<sup>24</sup> Jurisprudencia 28/2009

<sup>25</sup> Constancias contenidas en el cuaderno accesorio 2.

con lo acontecido el uno, dos, tres, cuatro, siete, ocho, la convocatoria de diez y veintiuno de enero, realizadas por el consejo ciudadano electivo y las reuniones y actas mediante las cuales se organizaron y desarrollaron actos de elección o designación de los integrantes del Ayuntamiento de Santiago Xanica.

Entre los argumentos expuestos por los citados ciudadanos se destaca, por su vinculación con la totalidad de los actos electivos del caso, que en la supuesta asamblea de uno de enero de dos mil dieciocho se acordó la integración de un consejo ciudadano para conducir, organizar y vigilar los trabajos que de la asamblea ante la supuesta omisión del Presidente Municipal y los integrantes del ayuntamiento de atender el llamado de la asamblea general comunitaria, lo cual debía declararse nulo porque existieron anomalías en su realización, además de que existieron manifestaciones por parte de los agentes municipales de Santa María Coixtepec, de San Antonio Ozolotepec y de San Felipe Lachilló, consistentes en la supuesta la falsificación de sellos y firmas estampadas en el Acta de dicha Asamblea.

Con esa base, adujeron la incongruencia del Instituto local al emitir, el cuatro de mayo de dos mil dieciocho, el Acuerdo IEEPCO-CG-NSI-09/2018, con el argumento de que *“la invalidez de la elección celebrada en estas comunidades no afecta la validez de todo el proceso electoral, pues como se acordó el siete de enero de dos mil dieciocho, cada comunidad elegiría a las concejalías previamente señaladas y posteriormente la suma de ellas integraría el ayuntamiento electo”*, pues los agentes municipales habían referido que sus firmas y sellos habían sido falsificados en las asambleas simuladas de uno, dos, tres, siete, nueve y veintiuno de enero, por lo que debió ser congruente y declarar nula la asamblea de uno de enero de dos mil dieciocho y sus consecuencias, que se tradujeron

## SUP-REC-906/2018

en las posteriores reuniones en las que no estuvieron presentes los agentes municipales de Santa María Coixtepec y San Felipe Lachilló<sup>26</sup>.

También hicieron valer que para decretar la terminación anticipada de sus cargos debía existir causa justificada y que debió organizarse el procedimiento de consulta respectivo, además, que no se respetó su derecho de audiencia; sin embargo, indebidamente, el Instituto local convalidó la realización de una elección extraordinaria en base a una figura inconstitucional y sin observar el debido proceso al no darles a conocer el motivo de una terminación anticipada, que es una figura no contemplada en su sistema normativo interno.

*Sentencia local.* Ante las alegaciones referidas, en primera instancia el Tribunal Electoral de Oaxaca estaba constreñido a pronunciarse sobre la validez de todos los actos del proceso electivo cuestionado, encaminadas a controvertir el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-09/2018 que había determinado una validez parcial de la elección extraordinaria de Santiago Xanica, Oaxaca, realizada mediante Asamblea General de veintiuno de enero de este año, dejando subsistente la terminación anticipada de mandato.<sup>27</sup>

Luego, en la instancia federal, se promovieron los juicios ciudadanos SX-JDC-579/2018 y SX-JDC-595/2018.

---

<sup>26</sup> Como se advierte de los escritos presentados ante el consejo General del OPLE en Oaxaca, consultables en las 278 y 289 del cuaderno accesorio 3.

<sup>27</sup> Los razonamientos del OPLE en los que sostuvo la validez de la terminación anticipada de mandato se pueden consultar en la página 9 del acuerdo IEEPCO-CG-SNI-09/2018.

*Demanda federal.* En la demanda del primero de ellos, promovido por Juan Carlos Martínez Ramírez, Juan Marcelino Cruz y otros<sup>28</sup>, justamente se controvierte la determinación del Tribunal local de dejar firme la designación de Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz, como Presidente y Síndico de Santiago Xanica, para el periodo 2017-2019.

En contra de la sentencia local se adujo que la materia de los juicios ciudadanos locales había sido el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-09/2018 en el que el Instituto electoral local no se pronunció respecto de la validez o invalidez de la asamblea en la que se decidió terminar anticipadamente el mandato de los mencionados ciudadanos porque carecía de facultades para validar o no la terminación anticipada de cargos públicos que se rigen por sistemas normativos internos.

Además, se argumentó en la demanda del expediente SX-JDC-579/2018, que los depuestos no impugnaron dicha asamblea, celebrada el siete de enero, a pesar de que tuvieron conocimiento de ella desde el once de enero y únicamente presentaron una solicitud de que no se validara el proceso de terminación de su mandato, ante el IEEPCO.

Asimismo, en el juicio ciudadano que se menciona se hizo valer que el tribunal local con un argumento engañoso al declarar la invalidez de la asamblea de veintiuno de enero aduce la existencia de un “vicio de origen” con lo cual anula la destitución o terminación anticipada de mandato, lo cual se había decidido desde el siete de enero y que, también equivocadamente refiere la falta de

---

<sup>28</sup> Visible en la foja 5 del cuaderno accesorio 1.

## SUP-REC-906/2018

participación de los agentes de San Felipe Lachilló, San Juan Ozolotepec y Santa María Coixtepec desde la Asamblea de uno de enero cuando lo cierto es que únicamente desconocieron haber participado en la Asamblea de veintiuno de enero, lo que además se tuvo por demostrado mediante una prueba que carece valor, como es una averiguación previa que se presentó de manera tardía.

En el escenario detallado, para esta Sala Superior, es claro que, contrariamente al argumento de los recurrentes, **no existe incongruencia** en la sentencia impugnada por haberse pronunciado respecto de la invalidez de las asambleas de uno y siete de enero de dos mil dieciocho, pues había sido decretada por el Tribunal Electoral de la entidad en la resolución impugnada de diecinueve de junio de dos mil dieciocho, en los juicios ciudadanos federales cuya sentencia se impugna en este recurso de reconsideración y existían planteamientos de las partes involucradas para que, justamente, la Sala Regional reevaluara esa determinación, por considerarla ilegal.

De ahí que, si la Sala Regional resolvió que estaba justificada la determinación de invalidar los actos del proceso electivo por haber incumplido con la totalidad de los parámetros fijados en el Acuerdo IEEPCO-CG-69/2017, al considerar que el Consejo Ciudadano que lo había organizado no tenía facultades para ello, que el objeto de las diversas asambleas celebradas al efecto no cumplía con el objetivo ni temporalidad establecidos en dicho Acuerdo y que no estaba acreditado el cumplimiento del principio de universalidad del sufragio por no haberse permitido la participación de todas la Agencias Municipales a consecuencia de la falta de certeza que se desprendía de la probable falsificación de firmas y sellos con la que se pretendió acreditar su participación.

Entonces, sin duda, los actos y decisiones tomadas en la Asamblea de siete de enero, incluida la decisión de terminar anticipadamente el mandato del Presidente Municipal y Síndico, era materia de los juicios ciudadanos cuya resolución se controvierte en este recurso, por lo que no se acredita la incongruencia externa que se aduce.

**5.3 *Indebida anulación de la decisión de terminar anticipadamente el período de encargo del Presidente y Síndico municipales.***

Aduce la parte recurrente que la Sala Regional no debió anular la Asamblea de siete de enero ni la determinación de dar por terminado anticipadamente el mandato de Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz, porque:

- a) La terminación anticipada de mandato es una determinación independiente que no debió anularse como consecuencia de que la Asamblea de veintiuno de enero hubiera sido una simulación.
- b) Sí hay certeza sobre cómo se tomó esa decisión y no hay confusión respecto a si ello ocurrió el veintiuno de enero, además de que los depuestos no impugnaron oportunamente esa decisión.
- c) Es contradictorio el criterio de la Sala Regional porque en el expediente SX-JDC-604/2018 sostuvo que la terminación anticipada de mandato es un acto independiente y conforme a los usos y costumbres de las comunidades y por ello válida, mientras que en la resolución impugnada sostiene que, ante la confusión y falta de certeza de la sesión de veintiuno de enero, debía anularse esa misma decisión.

***Marco normativo***

Para atender los agravios de los recurrentes, que en esencia pretenden se valide la terminación anticipada del mandato de Ricardo Luria y Carlos Sánchez, Presidente y Síndico Municipal de

## **SUP-REC-906/2018**

Santiago Xanica, Oaxaca, es necesario establecer el marco constitucional en que se sostiene la aplicación de esa institución jurídica, pues su ámbito corresponde al derecho de autonomía y autogobierno constitucional de las comunidades originarias, verificando que los requisitos de su ejecución no resulten desproporcionados, ni ajenos a su cultura y costumbres, pues la finalidad del mismo debe resultar de un ejercicio pacífico y deliberativo entre su ciudadanía para terminar con el mandato que se confirió a sus autoridades municipales.

Ahora, como los argumentos en que se fundamenta la sentencia impugnada radican en la aplicación de los criterios de interpretación establecidos en una resolución emitida por este Tribunal Electoral en el SUP-REC-55/2018, respecto de la terminación anticipada de mandato, resulta importante dejar claro el origen de las directrices que estableció esta Sala Superior.

Los razonamientos de constitucionalidad planteados en el juicio SUP-REC-55/2018, derivaron de que en la controversia constitucional 61/2015, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 65, bis, de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca, disposición que detalla los supuestos y el procedimiento a seguir para que ejercer la terminación anticipada de los ayuntamientos, pues se estimó que al no consultarse la aplicación de dicha porción normativa en una comunidad preponderantemente indígena, resultaba contrario a su sistema de usos y costumbres<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. SUP-REC-55/2018, páginas 42 a 51.

Bajo esa determinación, la Sala Superior asumió como obligatoria la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 65 Bis de la Ley Orgánica Municipal citada, debido a que la controversia se resolvió por al menos ocho votos a favor<sup>30</sup>, lo cual constituye jurisprudencia obligatoria para las Salas que integran este Tribunal Electoral<sup>31</sup>.

En ese tenor, dado que en el precedente SUP-REC-55/2018, se consideró que no era constitucional aplicar una norma que tampoco fue consultada a la comunidad indígena, se definió que la terminación anticipada de mandato es una intervención en un grado mayor al derecho constitucional de autogobierno de las comunidades indígenas, por ello, esta Sala Superior procedió a delimitar parámetros razonables y objetivos con los cuales, en cada caso, deben atenderse cuando se pretenda ejercer dicha figura.

Por esas consideraciones, la aplicación de los parámetros y objetivos de la terminación anticipada de mandato al tener un grado de valoración a nivel constitucional, pues proviene de un ejercicio de los principios de autogobierno y ejercicio del voto de la comunidad, resulta necesario revisar la constitucionalidad por la que la Sala Regional ratificó la invalidez de la terminación anticipada de mandato de funcionarios municipales.

**- Revocación de mandato**

---

<sup>30</sup> De conformidad con lo establecido en la Jurisprudencia P./J. 94/2011, de rubro: JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENE ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.

<sup>31</sup> Interpretación sistemática derivada de los artículos 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución General.

## SUP-REC-906/2018

El artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o **revocar el mandato** a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En esas condiciones, las legislaturas de los Estados tienen la facultad para revocar el **mandato** a alguno de los miembros del ayuntamiento, siempre y cuando i) la decisión debe tomarse por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso correspondiente; ii) se actualice alguna de las causas graves que la ley local establezca; y, que los miembros de los Ayuntamientos tengan oportunidad suficiente para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan.

Si bien, la revocación de mandato está reservada como facultad constitucional de los congresos para ejercerla y por medio de ella destituir miembros de un ayuntamiento, no significa que ese ejercicio democrático se encuentre excluido para las comunidades indígenas, pues, de conformidad con el artículo 2 de la Norma Suprema, bajo los principios de autodeterminación y autogobierno, resulta viable su práctica.

Esta Sala Superior considera que la revocación de mandato constituye un procedimiento mediante el cual una gran parte de la ciudadanía puede promover la destitución de sus representantes electos antes de que concluyan su periodo, implementando

*elecciones especiales* donde se les confirme o destituya al cargo que desempeñan.

La solicitud para ejercer el derecho a la revocación de mandato debe reunir requisitos concretos, para que los electores puedan someter a escrutinio la separación de un representante *-que fue electo por el mismo método-*, cuando se estime que su desempeño no ha sido satisfactorio.

En el caso de las comunidades indígenas esta Sala Superior, ha establecido<sup>32</sup> que en un sistema normativo puede existir un proceso para que legalmente se interrumpa el periodo en el cargo de personal municipal.

Asimismo, este Tribunal Electoral ha considerado que la terminación anticipada de mandato, para el caso de las comunidades indígenas, puede iniciarse por la ciudadanía cuando los titulares electos dejaron de gozar de su **aprobación y confianza**, al ser una herramienta política a través del electorado manifiesta la insatisfacción respecto de un funcionario público.

Sin embargo, al igual que la revocación de mandato que contempla el artículo 115 de la Constitución Federal, el proceso de terminación anticipada de mandato también exige garantías de debido proceso, tal como la oportunidad de rendir pruebas y presentar alegatos, es decir, ejercer el derecho de garantía de audiencia del funcionario sujeto al cese de sus funciones, pues con ello podría desvirtuar el mal desempeño que se le atribuye y, en caso de lograrlo, permanecer en el cargo.

---

<sup>32</sup> Cfr. SUP-REC-55/2018

Este Tribunal Electoral considera que la revocación de mandato es competencia de las autoridades electorales para revisar los procedimientos en los que 1) la ciudadanía participa de manera directa y decisora sobre la terminación; 2) el procedimiento es a través del **voto** libre e informado. De esta forma, **ese procedimiento** es revisable enteramente por las salas de este Tribunal Electoral, como autoridad especializada para conocer de asuntos electorales, en términos del artículo 99 de la Constitución, porque implica el derecho de decisión democrática a través del voto de un electorado determinado.<sup>33</sup>

En ese sentido, la terminación anticipada de mandato, al ser una institución jurídica de las comunidades indígenas, debe analizarse en correlación con su derecho político-electoral de autogobierno y autodeterminación, entonces, al ser una institución propia de los sistemas normativos internos, que tiene como fin el cambio anticipado y pacífico de autoridades, ello requiere que esta Sala Superior se pronuncie al respecto.

Como la terminación anticipada de mandato deriva de la comunión entre los derechos de autogobierno, autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, y que **consiste en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias**, resulta necesario revisar el acto que se impugna con la finalidad de preservar la cultura de la comunidad, en tanto que ello permitirá el mantenimiento

---

<sup>33</sup> Sentencia dictada en el Recurso de reconsideración SUP-REC-55/2018, PÁGINAS 60 Y 61.

de la identidad étnica, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento de sus instituciones.<sup>34</sup>

De ese modo, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende:

- El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus sistemas normativos (usos y costumbres) y respetando los derechos humanos de sus integrantes;
- El ejercicio de sus **formas propias de gobierno interno**, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- La participación plena en la vida política del Estado.
- La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

En general, los límites del derecho de libre determinación y, en consecuencia, de la autonomía en la materia de elección de autoridades y representantes indígenas son los que se establecen por la propia Constitución Federal (artículos 2º, apartado A, fracciones III y VIII) y los tratados internacionales (artículos 8º, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 46, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas).<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Véase destacadamente la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-9167/2011.

<sup>35</sup> Así lo ha reconocido también la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis aislada 1a. XVI/2010, de rubro: DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.

## **SUP-REC-906/2018**

Además, las limitaciones deben ser las estrictamente necesarias (razonables o justificadas) para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática, lo cual también se expresa en los artículos 29, inciso c), y 30, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior, supone que, al analizar la terminación anticipada de mandato de autoridades municipales, debe existir una compatibilidad de normas y prácticas con las normas constitucionales y convencionales, tomando en consideración que permitan legitimar un actor como el que se analiza en este juicio, orientado a fortalecer la renovación de cargos de elección popular, a través de una forma pacífica, informada y deliberada.

### ***- Respuesta a los agravios***

#### ***a) Por invalidación de actos posteriores***

##### ***Tesis de la decisión***

Son infundados los agravios de los recurrentes parte de una premisa inexacta, toda vez que la Sala Regional no invalidó la Asamblea de siete de enero de dos mil dieciocho y la decisión de terminar anticipadamente el encargo del Presidente y Síndico municipales por haber declarado inválida la Asamblea de veintiuno de enero, sino porque los actos realizados por el Consejo ciudadano conformado el día uno de ese mes fueron contrarios a lo acordado por el Instituto electoral local en todas sus previsiones, de ahí que considerara viciados de origen todos los actos posteriores que dicho Consejo ciudadano hubiera realizado.

***Motivos y fundamentos de la decisión***

No asiste razón a los recurrentes cuando señalan que la Sala responsable no debió invalidar la decisión de terminar anticipadamente el mandato del Síndico y Regidor, tomada en Asamblea de siete de enero de dos mil dieciocho sobre la base de que la realización de Asamblea del día veintiuno siguiente fue una simulación, o la existencia de confusión en relación con cuándo se tomó esa decisión, pues se trataba de una determinación independiente de la cual no existió duda que se estableció en la primera fecha.

Lo anterior es así porque, a diferencia de los argumentos de los recurrentes, la Sala Regional no invalidó los actos de la Asamblea de siete de enero por las razones apuntadas, sino que confirmó la anulación decretada por el Tribunal electoral local, de todos los actos del proceso electivo realizados por el Consejo Ciudadano conformado en reunión de uno de enero, por considerar que no era un órgano facultado para organizarlo y que sus actuaciones no cumplieron con los parámetros del Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-69/2017, de ahí que estuvieran viciados de origen sus determinaciones posteriores, incluidas las tomadas el siete de enero.

En efecto, la Sala Regional estableció en la resolución impugnada que el Consejo General del Instituto Electoral Estatal ordenó al Presidente Municipal y Síndico que, en coadyuvancia con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, en treinta días naturales posteriores a la publicación del Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-69/2017, realizaran elecciones de regidores para el año dos mil dieciocho, bajo los siguientes parámetros:

1. **Objeto.** Se circunscribió la orden solamente a la elección de regidores para dos mil dieciocho.

## SUP-REC-906/2018

2. **Sujetos facultados.** Presidente y Síndico de Santiago Xanica, Oaxaca, en coadyuvancia con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas.
3. **Temporalidad.** Treinta días posteriores a la publicación del Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-69/2017.
4. **Finalidad específica.** Participación posible de la mayoría de los ciudadanos del municipio (cabecera y agencias municipales).

Sin embargo, de forma indebida, se incumplieron esos términos, por lo siguiente:

- Un grupo de ciudadanos distorsionaron las determinaciones anteriores, pues anticipándose a ellas, se auto facultaron para constituirse en un Consejo Ciudadano y asumir, además de la organización de la elección de regidores, otras cuestiones que no habían sido ordenadas en el citado acuerdo.
- Ello porque, en términos del acuerdo, la Asamblea Comunitaria podía haberse realizado hasta el veintinueve de enero, por lo que no había razón para reunir a la comunidad el día uno de enero ante la supuesta inactividad de las autoridades municipales.
- Además, modificaron el objeto de la Asamblea al introducir en las discusiones temas referidos a problemas diversos en el municipio, como es el estado financiero del municipio o el incumplimiento de las funciones municipales, sin que hubieran informado previa y oportunamente a la ciudadanía sobre ello.
- Excluyeron al Presidente Municipal y Síndico, así como al personal de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, que debía coadyuvar en la organización.
- No se garantizó la mayor participación posible de los ciudadanos del municipio, tanto de la cabecera como de las agencias, pues dada la celeridad con que fue convocada la asamblea de uno de enero de dos mil dieciocho, sólo participaron 233 ciudadanos de un censo aproximado de 1,399 ciudadanos, según la elección celebrada en dos mil dieciséis.
- De ahí que, como lo consideró el Tribunal local, la asamblea general comunitaria de uno de enero de dos mil dieciocho estuvo viciada en varios aspectos, por lo que carece de validez, y no puede servir de punto de partida o sustento a los actos y asambleas posteriores, cuya organización

y realización estuvo a cargo del Consejo Ciudadano designado en la citada asamblea..

- En esa supuesta asamblea, se designó asimismo una Mesa de Debates que, en forma imprevista, planteó se sometiera a la decisión de la Asamblea General Comunitaria “la terminación anticipada de mandato del Presidente Municipal y Síndico”, circunstancia que supuestamente fue aprobada por una mayoría de 589 votos de los 608 asistentes a dicha asamblea.
- El supuesto Consejo Ciudadano fue generando cada vez mayor confusión en los pobladores de Santiago Xanica, Oaxaca, con temas ajenos a la elección de regidores y la confusión que ello generó conllevó falta de certeza en la real expresión de voluntad popular en los temas que se fueron tratando, sin ser informados plena y oportunamente a la ciudadanía.
- Existió una simulación del proceso electivo, pues se pretendió utilizar la autoridad de la asamblea general como máximo órgano de decisión en la comunidad para tomar acuerdos que no correspondían con un consenso legítimo, debidamente informado de sus integrantes.
- La posible terminación o cesación anticipada de mandato del Presidente y Síndico municipales, debería tener como sustento, necesariamente, la realización debidamente informada de hechos demostrados plenamente como causa grave, prevista en la Constitución del Estado y legislación electoral respectiva.
- En las asambleas comunitarias de uno y siete de enero, se introdujeron temáticas ajenas al propósito del proceso electivo de regidores, que contaminaron y viciaron la voluntad de los ciudadanos, lo que genera falta de certeza en la real expresión de su voluntad.
- La asamblea de veintiuno de enero, en que supuestamente se eligió nuevo Presidente Municipal y Síndico, así como otros cargos más, también se encuentra viciada de ilegalidad, pues su celebración obedeció a actos organizados por el Consejo Ciudadano, un órgano carente de legitimidad y sustento jurídico.
- El Consejo General del Instituto Electoral local, al calificar como válida la elección de Presidente Municipal y Síndico, validó también la vulneración del contenido del Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-69/2017, pues no respetó los términos de su propio acuerdo.
- Fue ilegal el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-09/2018 de cuatro de mayo de dos

## SUP-REC-906/2018

mil dieciocho, originalmente impugnado, por ser incongruente, al calificar como válida la elección de Presidente Municipal y Síndico e inválida la elección de concejales en dos agencias municipales, por no tener la certeza de que las asambleas se hubieran celebrado en realidad; ello porque en la calificación de la elección de Presidente Municipal y Síndico, no tomó en cuenta la voluntad de los ciudadanos de dos agencias municipales (Santa María Coixtepec y San Felipe Lachilló), lo que vulnera el principio de universalidad del sufragio.

- La elección de un Consejo Ciudadano sólo se llevó a cabo por 233 ciudadanos, de un total de 1,339 ciudadanos que votaron en la elección comunitaria de dos mil dieciséis, para elegir autoridades municipales.
- Los actos ordenados sólo se circunscribían a elegir regidores para dos mil dieciocho, para tal efecto, necesariamente debió haber coadyuvancia entre el Presidente Municipal, el Síndico y la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas.
- La coadyuvancia y vigilancia de tal Dirección habría generado certeza sobre la efectiva realización de las asambleas y la participación de la ciudadanía.
- La posible falsificación de firmas e indebida utilización de sellos de las agencias municipales y la afirmación de no haber participado en las asambleas, resta certeza sobre su realización.

Entonces, los recurrentes parten de una premisa errónea al considerar que sólo por haberse acreditado la falta de participación de dos Agencias en la Asamblea de veintiuno de enero se había restado validez a los acuerdos tomados en la Asamblea del día siete anterior.

Esto es así, porque, como se ha explicado, esa no fue la causa de la invalidación de la totalidad del proceso electivo cuestionado, sino el incumplimiento de los parámetros acordados por el Consejo General para su realización, comenzando por el vicio inicial de haber conformado un Consejo Ciudadano para organizar la elección que no estaba legitimado para ello y que, además modificó el objeto de las Asambleas, excluyó la participación de las autoridades

municipales y electorales locales y no permitió la participación de las agencias municipales ni obtuvo índices de participación ciudadana suficientes para estimar que se hubiera respetado la universalidad del sufragio.

Por tanto, se advierten inexactos los planteamientos encaminados a controvertir la resolución impugnada sobre la base de que la Sala Regional dio efectos extensivos de invalidez a las decisiones tomadas en Asamblea comunitaria de siete de enero por la falta de certeza sobre la participación de dos Agencias municipales en una reunión posterior.

***b) Porque no hay incertidumbre y no fue impugnado***

***Tesis de la decisión***

Son **infundados** los planteamientos porque con independencia de que la decisión de terminar anticipadamente el mandato del Presidente y Síndico municipales se hubiera tomado el siete o el veintiuno de enero, o que no se hubiera impugnado dentro del plazo legal a partir de la fecha en que dichos funcionarios tuvieron conocimiento de ello, lo cierto es que esa determinación, en este caso, no puede desvincularse de la serie de actuaciones del proceso electivo organizado por el Consejo Ciudadano designado el uno de enero, que no fueron revestidas de garantías suficientes para sostener su validez.

***Justificación de la decisión.***

Los recurrentes aducen que no debió anularse la decisión de terminar anticipadamente los cargos de Presidente y Síndico porque, contrariamente a lo sostenido por la Sala Regional, no existe confusión en cuanto a la fecha en que se tomó esa decisión y los

## **SUP-REC-906/2018**

depuestos no la impugnaron oportunamente a pesar de que fueron notificados de esa determinación.

En la resolución impugnada la Sala Regional, consideró que Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz no estaban obligados a impugnar un acto carente de validez, proveniente de una supuesta asamblea general comunitaria también carente de validez.

Además, sostuvo que aparentemente, fue en la asamblea de siete de enero de dos mil dieciocho en que por votación de 589 ciudadanos decidieron por la terminación anticipada de mandato de Presidente Municipal y Síndico, sin embargo en la “CONVOCATORIA A LA ASAMBLEA GENERAL PARA LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPAL QUE FUNGIRÁN EN EL PERIODO 2018/2019”, que citaba a la Asamblea General a celebrarse el veintiuno de enero se estableció como tema a tratar “*se decidirá si continúa en sus respectivos cargos el presidente municipal y síndico municipal*”.

A su vez, en el acta de Asamblea General Comunitaria de veintiuno de enero, cuya participación refiere a 320 ciudadanos; se hace referencia a la presentación de planillas para elegir Presidente, Síndico y Regidores resultando electos Juan Carlos Ramírez Martínez y Juan Marcelino Cruz como Presidente Municipal y Síndico, respectivamente.

Sin embargo, en los documentos que refieren la celebración de asambleas en las localidades correspondientes a las agencias municipales de San Felipe Lachilló y Santa María Coitepex, no se aborda el tema de la terminación anticipada de esos cargos ni la elección de sus sucesores.

Por tanto, la Sala Regional concluyó que esa decisión no fue revestida de garantías suficientes para su validez, por no haberse informado de manera oportuna a la ciudadanía, los temas que habrían de tratarse en las Asambleas atinentes.

Al respecto, en esta instancia, los recurrentes refieren que la Sala Regional confunde la decisión de dar por terminado el mandato del Presidente Municipal y Síndico con la elección de quienes habrían de sustituirlos empero es claro que la primera se tomó el siete de enero de dos mil dieciocho.

Esta Sala Superior estima **ineficaz** el planteamiento de los recurrentes pues, con independencia de que hubiera certeza de la fecha en que se tomó la decisión de dar por terminado anticipadamente el mandato del Presidente y Síndico municipales, ello no conllevaría, por sí sola, la validez de esa determinación pues, como se ha dicho, la Sala Regional tomó en cuenta una multiplicidad de factores para decretar la invalidación de todo el proceso electivo encaminado a sustituir a quienes ocupaban esos cargos.

En principio, que dicha elección se organizara por un autonombrado Consejo Ciudadano se arrogara facultades no conferidas por el Consejo General del IEEPCO en el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-69/2017 de treinta de diciembre de dos mil diecisiete.

En segundo lugar, que conforme al citado Acuerdo, no era objeto del proceso de renovación de cargos la Presidencia ni la Sindicatura, sino que únicamente correspondía la elección de regidores para el año 2018.

También, que se hubiera adelantado injustificadamente la organización de la elección y que se hubieran celebrado Asambleas con una celeridad innecesaria con lo que, además se provocó que

no hubiera la debida e informada convocatoria a la ciudadanía.

Por último, que no se respetara la universalidad del sufragio ante la poca participación que quedó acreditada y ante la falta de inclusión de la totalidad de las Agencias Municipales en la elección, que se estableció ante las denuncias de falsificación de firmas y sellos de sus titulares.

En esas condiciones, contrariamente a lo que sostienen los recurrentes, no es relevante que la determinación de acortar el periodo de encargo del Presidente y Síndico municipales se hubiera tomado el siete de enero para la validez de los actos concatenados del proceso electivo que se cuestiona.

Además, no es dable sostener, como lo pretenden que esa decisión debió considerarse como un acto independiente y válido pues estaba inmerso en el resto de actuaciones realizadas por un Consejo Ciudadano ilegítimo y de las Asambleas que como consecuencia de sus convocatorias se realizaron.

***c) Contradicción de criterios emitidos por la Sala Regional***

Los demandantes argumentan que es contradictorio el criterio de la Sala Regional porque en el expediente SX-JDC-604/2018 sostuvo que la terminación anticipada de mandato es un acto independiente y conforme a los usos y costumbres de las comunidades, por ello válida, mientras que en la resolución impugnada sostiene que, ante la confusión y falta de certeza de la sesión de veintiuno de enero, a su juicio, debe prevalecer la asamblea de siete de enero pasado, y en consecuencia la terminación anticipada de mandato.

***Tesis de la decisión***

A consideración de esta Sala Superior, resulta **infundado** el motivo de disenso, ya que el criterio de la Sala Responsable no es contradictorio, sino que se trata de circunstancias distintas que permiten resolver en sentido distinto, pues los elementos estimados para valorar la legalidad de las asambleas generales comunitarias versaron sobre circunstancias materiales particulares y diferentes, relativos a la *i)* certeza sobre la publicación, el contenido de sus bases y la finalidad de sus convocatorias y, *ii)* el respeto de garantía de audiencia de los funcionarios municipales a destituir; además de que la *litis* primigenia resulta distinta entre ambos casos.

### ***Razones de esta Sala Superior***

En principio, contrario a lo sostenido por los demandantes, la Sala Regional Xalapa no incurre en contradicción de criterios al dictar la sentencia que se combate y la dictada en el diverso SX-JDC-604/2018, dado que, si bien en ambos juicios se revisó la constitucionalidad y legalidad de la terminación anticipada de mandato y una elección extraordinaria de concejales, también es cierto que cada acto se analizó en función de sus circunstancias materiales específicas, aspectos que deben entenderse únicos por las condiciones de cada comunidad y no idénticos como alegan los recurrentes.

Al respecto, conviene precisar qué resolvió la Sala responsable en cada juicio, y cómo calificó la validez de la terminación anticipada de mandato, tomando en consideración el precedente sostenido por esta Sala Superior en el SUP-REC-55/2018, como a continuación se detalla:

### ***Contexto fáctico***

- *SRX-JDC-604/2018 y acumulados*

## SUP-REC-906/2018

En el juicio ciudadano, la demanda primigenia *-en la instancia local-* se presentó en contra de la calificación de la elección extraordinaria de concejales al ayuntamiento de San Pedro Molinos, Oaxaca, realizada mediante asamblea general comunitaria de diez de mayo de este año, sin embargo, **la terminación anticipada de mandato en ese juicio se celebró en una asamblea previa a la elección extraordinaria, el día cuatro de febrero anterior**, de ahí que se considerara un acto independiente.

En ese juicio, el Tribunal Electoral Local declaró la nulidad de la asamblea en la que se determinó la terminación anticipada, sin embargo, ello fue revocado por la Sala Regional bajo el argumento de que se trató de un acto autónomo, que pudo haberse impugnado con oportunidad, además de que los funcionarios municipales cesados tuvieron conocimiento pleno del acto.

Además, se examinaron los elementos en los que se sostuvo la realización de la asamblea para revocar anticipadamente el mandato, pues se garantizó el principio de certeza, de audiencia de los funcionarios sujetos al cese y se hizo en un acto único y auténtico, en función de las directrices sostenidas por esta Sala Superior en el juicio SUP-REC-55/2018.

- *SX-JDC-579/2018 y acumulados*

El presente juicio surge de manera distinta, pues la *litis* nace a partir del incumplimiento a lo determinado por el Instituto Electoral Local en **el acuerdo IEEPCO-CG-SIN-69/2017, de treinta de diciembre de dos mil diecisiete, que ordenó a Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz, Presidente y Síndico municipal**, respectivamente, para que, en el plazo de treinta días naturales, llevaran a cabo la elección extraordinaria de concejales, con el consenso de todas las comunidades a fin de garantizar la universalidad.

A raíz de lo ordenado por la autoridad electoral, surgieron diversos hechos por los que se ha llegado al presente juicio, que a continuación se mencionan:

- i. **Sesión de tres de enero del año en curso.** El Consejo Ciudadano de Santiago Xanica, Oaxaca, acordó informar a la asamblea general comunitaria sobre la elección extraordinaria ordenada por la autoridad electoral, para lo cual fijaron el siete de enero siguiente, **sin que se pusieran en los puntos del orden del día la terminación anticipada de mandato**<sup>36</sup>.
  
- ii. **Asamblea de siete de enero.** Se determinó de manera anticipada la terminación de mandato de Ricardo Luria y Carlos Sánchez, Presidente y Síndico Municipal, respectivamente.  
  
Asimismo, se determinó elegir a siete Regidores, para lo que emitiría la convocatoria con bases y orden del día respectiva, programándose la asamblea para el día diez de enero siguiente.
  
- iii. **Convocatoria.** El diez de enero siguiente, se expidió la convocatoria acordada en la asamblea citada en el numeral anterior.
  
- iv. **Asamblea de elección.** El veintiuno de enero del año en curso, mediante asambleas generales comunitarias simultáneas, celebradas en cada una de las comunidades que integran el Municipio, se eligieron a las nuevas autoridades municipales, siendo que, para el caso del Presidente y Síndico Municipal, fueron electos para lo que resta del periodo 2017-2019 y para el caso de los Regidores, solo fueron electos para lo que resta del año 2018. Siendo electos, los ciudadanos siguientes<sup>37</sup>:

---

<sup>36</sup> Fojas visibles 75 a 75 del cuaderno accesorio 3.

<sup>37</sup> Visible en las fojas 207 del cuaderno accesorio 3.

**SUP-REC-906/2018**

	<b>Nombre</b>	<b>Cargo</b>	<b>Propietario/Suplente</b>
1	Juan Carlos Ramírez Martínez	Presidente Municipal	Propietario
	Jacinto López Cruz		Suplente
2	Juan Marcelino Cruz	Síndico Municipal	Propietario
	Jaime Hernández García		Suplente
3	Mario García López	Regidor de Hacienda	Propietario
	Virgilio Fernando Cortéz García		Suplente
4	Eliazar Remigio García Martínez	Regidor de Obras	Propietario
	Miguel Ángel González Cruz		Suplente
5	Sergio Israel Ortiz García	Regidor de Educación	Propietario
	Zenén García Pérez		Suplente
6	Angela Fabiola Lorenzo López	Regidor de Salud	Propietario
	Omar Alejandro López		Suplente
7	Leobardo González	Regidor de Agencias y Rancherías	Propietario
	Placido Martínez Martínez		Suplente
8	Enrique Cruz Jerónimo	Regidor de Deportes	Propietario
	Aquilino Neófilo García Martínez		Suplente
9	Amelia Francisca Ramírez Díaz	Regidor de Ecología	Propietario
	Emma Merced Jerónimo Cruz		Suplente

- v. **Desconocimiento de asambleas.** Los días siete y veintitrés de febrero y dieciséis de abril, todos de este año<sup>38</sup>, los Agentes de San Felipe Lachilló y Santa María Colxtepec, manifestaron el desconocimiento de las asambleas de siete y veintiuno de enero de este año, afirmando que no participaron en las mismas y existían anomalías en las firmas que se asentaron en las actas.
- vi. **Calificación de elección.** El cuatro de mayo siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral Local, mediante **acuerdo IEEPCO-CG-SIN-09/2018**, calificó como parcialmente válida la elección extraordinaria celebrada el veintiuno de enero, dejando a salvo los derechos de las Agencias municipales de San Felipe Lachilló y Santa María Colxtepec para elegir a los concejales que les corresponden, y **confirmando la terminación anticipada de mandato respecto de Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz, como Presidente y Síndico Municipal, respectivamente.**

---

<sup>38</sup> Consultable en fojas 278, 289 y de la 349 a 351 del cuaderno accesorio 3.

- vii. **Denuncias penales.** El catorce<sup>39</sup> y dieciséis<sup>40</sup> de mayo posteriores, Agentes Municipales de San Antonio Ozolotepec y Santa María Coixtepec, presentaron denuncias ante el Ministerio Público adscrito a la Unidad de atención Temprana de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, **por la comisión de diversos delitos, que a su juicio, se cometieron durante la realización de las asambleas general de uno, dos, tres, siete y veintiuno de enero del año en curso.**
- viii. **Medios de impugnación.** En contra del acuerdo IEEPCO-CG-SIN-09/2018, diversos ciudadanos impugnaron ante el Tribunal Electoral de esa entidad, la indebida realización de las asambleas de siete y veintiuno de enero de este año, en virtud de lo ordenado por el Instituto Electoral de Oaxaca en el acuerdo IEEPCO-CG-SIN-69/2017, relativo a la elección extraordinaria de concejales.

Entre los ciudadanos demandantes, Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz *-funcionarios municipales cesados-*, alegaron la ilegalidad de las asambleas comunitarias por las que se les destituyeron (JNI/18/2018).

En relación con los hechos narrados, la pretensión esencial de los recurrentes radica en tener por válida la terminación anticipada de los funcionarios municipales Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz; alegando que se realizó en apego a su sistema normativo, sin embargo, al haberse presentado la demanda de éstos en contra de las asambleas celebradas por la comunidad, el Tribunal Electoral Local, así como la Sala Regional revisaron la Constitucionalidad del acto reclamado, en virtud de dos razones esenciales, a saber:

- i) La terminación anticipada de mandato es un figura propia de los sistemas normativos internos, por lo que

---

<sup>39</sup> Visible en las fojas 401 anverso y 402 del cuaderno accesorio 3.

<sup>40</sup> Visible de las fojas 406 a 409 del cuaderno accesorio 3.

resulta indispensable que se garanticen los derechos de los integrantes de la comunidad que decide a través de su voto (*certeza del acto de autoridad*), así como los de las autoridades que serán cesadas (*garantía de audiencia*), para asegurar que la terminación anticipada pueda contribuir a mejorar los medios por los que una comunidad indígena decide un cambio de gobierno de manera pacífica de plural.

- ii) El acatamiento a lo resuelto por el Instituto Electoral del dictado en el acuerdo IEEPCO-CG-SIN-69/2017, de treinta de diciembre de dos mil diecisiete, por el que se ordenó la elección extraordinaria de concejales del municipio, con el consenso de todas las comunidades a fin de garantizar la universalidad el sufragio.

En ese parámetro, se advierte que los juicios que aducen los recurrentes como contradictorios, no lo son, pues parten de premisas totalmente distintas; en el presente juicio la terminación anticipada de mandato surge indebidamente bajo el pretexto de acatamiento a la autoridad local para la celebración de la elección extraordinaria de concejales y que las asambleas generales comunitarias no se realizaron bajo las directrices que dispuso el Instituto Electoral de Oaxaca, en un principio; por ello es correcta su valoración particular, sin que se contraponga a la propia sentencia de la Sala Regional que se aduce.

Finalmente, resulta pertinente precisar las circunstancias materiales en las que se sustentaron las resoluciones de la Sala Regional Xalapa respecto de la terminación anticipada de mandato, pues ello también contrasta el análisis que se realizó y en consecuencia corrobora la premisa falsa de la que parten los recurrentes.

**Razones de valoración de la terminación anticipada de mandato**

- *SX-JDC-579/2018 y acumulados*

La Sala Regional resolvió que la terminación anticipada de mandato no se realizó bajo condiciones que generaran certeza a la comunidad para gozar de estabilidad en el ejercicio del cargo sujeto a destitución, pues de la revisión de las asambleas de siete y veintiuno de enero pasados *-y diversos hechos relacionados-*, no se advierte precisión sobre su publicación, el contenido de sus bases y la finalidad de sus convocatorias, como se expone enseguida:

- a) **Asamblea de siete de enero.** Se decidió sobre la terminación anticipada de mandato del presidente municipal y síndico, con una votación de 589 ciudadanos<sup>41</sup>.
- b) **Escrito de diez de enero**<sup>42</sup>. Diferentes integrantes del Consejo Ciudadano, citaron a Ricardo Luria y Carlos Sánchez Ortiz, Presidente Municipal y Síndico, respectivamente, documento del que se desprende la *“CONVOCATORIA A LA ASAMBLEA GENERAL PARA LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES QUE FUNGIRÁN EN EL PERIODO 2018/2019”, a celebrarse el veintitrés de enero de dos mil dieciocho*, y que, en el orden del día, punto 4<sup>43</sup>, se trataría **sobre si continuaran “en sus respectivos cargos el presidente municipal y síndico municipal (Sic.)”**.

---

<sup>41</sup> Foja 89, del cuaderno accesorio 3.

<sup>42</sup> Fojas 125 y 126, del cuaderno accesorio 3.

<sup>43</sup> Foja 127 del cuaderno accesorio 3.

- c) **Recibos de perifoneo.** El catorce y quince siguientes,<sup>44</sup> la asamblea general comunitaria y el consejo ciudadano de Santiago Xanica así como a la ciudadanía originaria, vecinos del municipio y sus agencias, convocaron a celebrar una asamblea **el veintiuno de enero de este año** a las diez horas.
- d) **Asamblea General Comunitaria de veintiuno de enero**<sup>45</sup>. Del acta generada con motivo de la asamblea, se advierte lo siguiente:
- i. No se tuvo certeza de la realización del punto cuatro del orden del día *-citado en el inciso b) de esta relatoría-* relacionada a la terminación anticipada de mandato del presidente municipal y síndico municipal.
  - ii. No se contó con la asistencia del presidente municipal y síndico municipal citados.
  - iii. Hubo una participación de 320 ciudadanos en la celebración de la asamblea.
  - iv. Sin que se tratara el tema relativo a la terminación anticipada de mandato, se presentaron las planillas de los candidatos, en la que fueron electos Juan Carlos Ramírez Martínez y Juan Marcelino Cruz, como Presidente Municipal y Síndico, respectivamente.
  - v. En el orden del día de las asambleas celebradas en las agencias municipales de San Felipe Lanchilló y Santa María Coltepex<sup>46</sup>, únicamente se trató el tema relacionado a la elección de concejales del ayuntamiento.

Del contenido y valoración de las circunstancias materiales de las asambleas y hechos descritos, la Sala Regional concluyó que *no*

---

<sup>44</sup> Fojas 135 a 138 del cuaderno accesorio 3.

<sup>45</sup> De foja 141 a 171 del cuaderno accesorio 3.

<sup>46</sup> Fojas 172 del cuaderno accesorio 3.

*existió certeza* para considerar cómo válida la terminación anticipada de mandato además de existir una *violación flagrante de la garantía de audiencia* de los funcionarios municipales cuya destitución se trata, por las siguientes consideraciones:

1. No existió tiempo e información suficiente para saber, conocer, reflexionar y evaluar la participación de la comunidad en dichas asambleas.
2. No se tuvo certeza del objeto y alcance de las asambleas en relación con la terminación anticipada de mandato.
3. No se convocó adecuadamente a los funcionarios municipales cuya destitución se iba a tratar.
4. La terminación anticipada de mandato no se trató de forma exclusiva en una única asamblea.

- *SX-JDC-604/2018 y acumulados*

Ahora, las consideraciones por las que la Sala Responsable sostuvo que la terminación anticipada de mandato del presidente y síndico municipal de San Pedro Molinos, Tlaxiaco, Oaxaca, fue válida, radica en que:

- a) La asamblea general comunitaria en la que se llevó a cabo la terminación anticipada de mandato fue dirigida por el presidente municipal y estuvieron presentes el síndico, la tesorera, el regidor de hacienda *-integrantes de la comisión de hacienda de ese municipio*.
- b) Se sometió a consideración de los asambleístas, en el punto 6, el *“Análisis, toma de acuerdos de la información; en su caso terminación anticipada de mandato”*.
- c) Se respetó el derecho de los funcionarios municipales cuya destitución se iba a tratar.

## SUP-REC-906/2018

- d) Se informó a los funcionarios municipales que se sometería a consideración de la asamblea la votación a efecto de determinar si se otorgaba una oportunidad más para mejorar su desempeño como servidores o a terminar anticipadamente su mandato.
- e) Existió pleno conocimiento de los concejales sobre la terminación anticipada de su mandato, por lo que, ante su insatisfacción, pudieron impugnar el acto de autoridad.

Bajo ese contexto, resulta claro que el análisis de la terminación anticipada de mandato en los juicios que se aducen contradictorios derivó de circunstancias, en el fondo, distintas, además de que la *litis* en los dos asuntos, primigeniamente, fue diversa, de ahí que no pueda asumirse la contrariedad alegada, de ahí lo **infundado** de los motivos de disenso.

### 6. Decisión y efectos

Al haber resultado **infundados** los agravios planteados por los recurrentes, por no existir elementos con base en los cuales deba estimarse válida la decisión de dar por terminada anticipadamente el mandato del Presidente Municipal y Síndico de Santiago Xanica, Oaxaca pero confirmar la invalidez de la elección de sus sucesores, lo procedente es confirmar **la resolución impugnada y la nulidad del proceso electivo realizado por el Consejo Ciudadano conformado el uno de enero de dos mil dieciocho encaminado a organizar la elección de concejales del citado municipio, para el año 2018.**

Por lo anteriormente expuesto y fundado; se,

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **CONFIRMA** la resolución impugnada, por las razones precisadas en la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase los documentos que correspondan.

Así por **unanimidad** de votos, lo resolvieron, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, así como de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**SUP-REC-906/2018**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**