

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** JDC/55/2017

**ACTORES:** GUSTAVO JIMÉNEZ  
GARCÍA Y OTROS.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
INSTITUTO ESTATAL  
ELECTORAL Y DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE  
OAXACA Y SECRETARIA  
GENERAL DE GOBIERNO.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
VÍCTOR MANUEL JIMÉNEZ  
VILORIA

**OAXACA DE JUÁREZ OAXACA, A VEINTISIETE DE  
ABRIL DE DOS MIL DIECISIETE.**

**VISTOS**, para resolver, los autos del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/55/2017, promovido por Gustavo Jiménez García y otros, ostentándose como ciudadanos indígenas pertenecientes al Municipio de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, en contra del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca por conducto de la Secretaria General de Gobierno, la omisión por parte del Instituto Estatal electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, de verificar, coadyuvar, asesorar y llevar a cabo la celebración a elecciones extraordinarias, así como la designación y ratificación del Poder Ejecutivo de un administrador que no es originario o vecino de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, y,

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

**I. Antecedentes.** De lo expuesto por las partes y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1.- Emisión del acuerdo IEEPCO-CG-SNI-332/2016.** El treinta de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitió el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-332/2016, respecto de la renovación de Autoridades en el Municipio de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos, en el proceso electoral ordinario 2016, y en dicho acuerdo se declaró como no válida la elección de concejales de dicho ayuntamiento.

**II. Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano.**

**a) Presentación de la demanda.** El cinco de abril del presente año, Gustavo Jiménez García y otros, en sus caracteres de ciudadanos indígenas pertenecientes al Municipio de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, presentaron en la Oficialía de Partes de este Tribunal, senda demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, por la omisión por parte del Instituto Estatal electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, de verificar, coadyuvar, asesorar y llevar a cabo la celebración a elecciones extraordinarias, así como la designación y ratificación del Poder Ejecutivo de un administrador que no es originario o vecino de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca.

**b) Radicación y turno del expediente.** Mediante proveído de cinco de abril de dos mil diecisiete, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó formar el expediente

JDC/55/2017, y turnar los autos al Magistrado Maestro Víctor Manuel Jiménez Viloría, para el trámite y sustanciación del juicio de referencia.

**c) Radicación en ponencia.** Mediante acuerdo de seis de abril de dos mil diecisiete, se tuvo por radicado el presente expediente, en la ponencia del magistrado antes referido, y en atención a las constancias que integran el expediente, se ordenó requerir a las autoridades señaladas como responsables, la publicidad del juicio citado, así como, su informe justificado y las constancias que acreditaran la legalidad de su acto.

**d) Cumplimiento de trámite de publicidad y requerimiento a autoridades.** Por proveído de veinticuatro de abril del año en curso el magistrado instructor, tuvo por cumplido el trámite de publicidad.

**e) Solicitud de fecha y hora.** Mediante proveído de veinticuatro de abril del año en curso el Magistrado Instructor ordenó remitir las constancias al magistrado presidente a efecto de señalar fecha y hora para someter el proyecto de resolución a consideración del Pleno.

**f) Sesión pública.** Mediante acuerdo de veintiséis de abril del dos mil diecisiete, el Magistrado Presidente de este tribunal, señaló las doce horas de este día, para la celebración de la sesión pública, en la que sería sometido el proyecto de resolución a la consideración del pleno de este tribunal, y

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

**PRIMERO. Competencia.** El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca es competente para conocer y resolver el

medio de impugnación en que se actúa. Ello de conformidad con lo previsto en los artículos Lo anterior, con fundamento en los artículos 1º, 2º, apartado A, fracción VIII, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 16, 25, apartado D y 114 Bis, de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 104 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, porque se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Gustavo Jiménez García y otros, ostentándose como ciudadanos indígenas pertenecientes al Municipio de Tepelememe Villa de Morelos, Oaxaca, en virtud de que consideran violado su derecho político-electoral de elegir a las autoridades tradicionales que los gobiernen.

En esos mismos términos se cita la resolución dictada en el Amparo en revisión A.R. 147/2015, la cual estableció que la impugnación de la designación de administradores municipales en el estado es competencia de las autoridades jurisdiccionales electoral, resolución que se cita y se expone en el apartado correspondiente de la presente determinación.

En efecto, en el juicio de mérito se controvierte la designación de Administrador Municipal en la citada localidad, cuestión que es competencia de este Tribunal.

**SEGUNDO. Reencauzamiento.** Con el fin de potencializar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia previsto en el numeral 17 de la Ley Suprema, y toda vez que en la demanda se identifica el acuerdo combatido, se advierte claramente la voluntad de los actores, pues comparecen por su propio derecho, además de que expresan los motivos de

agravio que a su consideración les causa el acto reclamado y dado que, el juicio ciudadano no es la vía idónea para controvertir el acuerdo impugnado, se reencauza la presente impugnación a Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos, en términos de lo establecido por los artículos 98, 99 y 102 de la Ley adjetiva electoral.

Sirve a lo anterior, la jurisprudencia 1/97 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA.**

Por lo anterior, se ordena a la Secretaría General realizar las anotaciones, asignación de número y razón correspondientes.

**TERCERO. Procedencia.** Se tienen por cumplidos los requisitos de procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía en el régimen de Sistemas Normativos Internos, previstos en los artículos 8, 9, 104 y 105, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, conforme a lo siguiente:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito, se señala domicilio en la capital del estado para recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado, las autoridades responsables, expresan hechos y agravios, aportan pruebas y se hacen constar los nombres y firmas autógrafas de los actores.

**b) Oportunidad.** Por cuanto hace a la oportunidad en la presentación de su escrito, el artículo 8, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, dispone que debe presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado.

En el caso, del medio de impugnación en que se actúa, se advierte que los actores señalan que tuvieron conocimiento de los hechos de los que se duelen el cuatro de abril del año en curso y presentaron su demanda el cinco siguiente es decir dentro de los cuatro días previstos por la normatividad electoral, de ahí que se pueda concluir que la misma cumple con dicho requisito.

**c) Legitimación.** De conformidad con los artículos 12, apartado 1, inciso a), de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca; corresponde a los ciudadanos instaurar los medios de impugnación, cuando consideren que un acto o resolución de la autoridad, es violatorio de cualquiera de sus derechos político-electorales.

En el presente caso, se cumple el requisito, toda vez que el recurso fue interpuesto por ciudadanos indígenas pertenecientes al Municipio de Tepelmeme Villa de Morelos, personalidad que no fue controvertida en autos.

**d) Interés jurídico.** Se cumple en el presente asunto, dado que los actos impugnados por los actores tienen que ver con la administración de su municipio, pues promueven el presente asunto ciudadanos indígenas pertenecientes al municipio de Tepelmeme de villa de Morelos, de ahí que tengan interés directo y legitimación para promover el

presente medio de impugnación, en términos de lo dispuesto por el artículo 12, párrafo 1, inciso a), y 87, inciso b) y c) de la ley adjetiva de la materia.

**e) Definitividad.** Se encuentra colmado este requisito toda vez que no hay algún medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional

**CUARTO. Precisión del acto impugnado.** Del texto del escrito promovido por Gustavo Jiménez García y otros, ostentándose como ciudadanos indígenas pertenecientes al Municipio de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, se obtiene que la demanda que motivó este juicio se sostiene, entre otras cosas, las siguientes argumentaciones:

-Que mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-356/2016 de treinta y uno de diciembre del dos mil dieciséis el instituto electoral local declaró como no válida la elección de concejales al Ayuntamiento de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca.

-Derivado de lo anterior, el Secretario General de Gobierno del Estado nombró a un encargado de la Administración Municipal.

-Así como de llevarse a cabo la elección extraordinaria para la elección de concejales al ayuntamiento de Tepelmeme Villa de Morelos.

Por tanto, solicitan que se destituya a dicho administrador pues su nombramiento contraviene los usos y costumbres de la comunidad y el derecho de autogobierno reconocido en la Constitución, y que se lleven a cabo su elección extraordinaria.

Del análisis a las anteriores argumentaciones se advierte que la pretensión de los demandantes se centra en que se ordene al instituto llevar a cabo la elección extraordinaria en su municipio para la elección de nuevas autoridades, así como la remoción del cargo del Administrador Municipal, en virtud de que, en su concepto, con la designación de tal funcionario se vulneraron sus derechos como comunidad indígena para elegir a las autoridades que les gobiernen los cuales están reconocidos en el artículo 2º constitucional, por lo que dicho nombramiento se apartó de los usos y costumbres de la comunidad y de su derecho a la libre determinación.

Como se determinó, los actores forman parte del pueblo indígena de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, por lo que, bajo esa perspectiva, este Tribunal al realizar el estudio de los agravios, con fundamento en los artículos 2º, apartado A, fracción VIII, 17, párrafo 2, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 82 numeral 4 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca; 2, 3, y 6 de la Ley para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Oaxaca, 2, 4, apartado 1, y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, procederá a suplir tanto la deficiencia de los agravios como la ausencia total de los mismos.

Ello en virtud de que en los medios de impugnación promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus

propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, previsto en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales y superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

Además, mediante la maximización de la suplencia es posible tomar en consideración, para la fijación de la controversia y su resolución, las características propias de la comunidad o pueblo indígena y sus especificidades culturales, que evidentemente los diferencian del resto de la ciudadanía.

Por ello, la suplencia aplicada en este tipo de medios de impugnación permite al juzgador examinar los motivos de inconformidad planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición; extremos que, evidentemente, corrigen las omisiones o deficiencias en que hubiere incurrido el promovente, que responde en buena medida a la precaria situación económica y social en que se encuentran los indígenas en nuestro país.

Sirve de apoyo a lo anterior, *mutatis mutandis*, el criterio contenido en la jurisprudencia 13/2008, sustentado por esta Sala Superior, consultable en la Compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral 1997-2013, Tomo Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 225-226, cuyo rubro es: **"COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES"**.

En esta virtud, en el caso, se analiza:

1. La omisión por el congreso del estado de Oaxaca y por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca de realizar la elección extraordinaria de concejales al Ayuntamiento de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, como es su obligación, lo que va en detrimento de los derechos que tienen los suscritos de votar en las elecciones populares para elegir a nuestra autoridad municipal.
2. Así como la designación de un Administrador Municipal por parte del Secretario General de Gobierno del Estado.

**SEXTO. Estudio de fondo.** A juicio de este Tribunal, son **fundados**, los conceptos de agravio de la parte actora en razón a lo siguiente:

Por cuanto hace a la omisión del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, de coadyuvar, asesorar y llevar a cabo la celebración a elecciones extraordinarias de concejales municipales al Ayuntamiento de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, obra en autos actas de asamblea sobre actos preparatorios para la realización de la elección extraordinaria en conjunto con

los ciudadanos de dicho municipio, documentales que obran en autos en copia certificada, misma que constituyen documentales públicas que se le concede valor probatorio pleno en términos del artículo 16, numeral 2 de la Ley Electoral.

Ahora bien, del análisis de las documentales que obran en autos, se desprende que el tiempo entre la emisión del acuerdo IEEPCO-CG-SNI-332/2016 de fecha treinta de diciembre de dos mil dieciséis, en donde se califica como no válida la elección a concejales del ayuntamiento de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, celebrada el once de diciembre de dos mil dieciséis, y la emisión de la presente sentencia se advierte que ha transcurrido un plazo considerable, sin que se haya emitido la convocatoria a elecciones extraordinarias correspondientes, con lo cual es claro que el actuar de las autoridades ha conculcado los derechos de libre autodeterminación y autogobierno de la comunidad indígena en cuestión.

Por ello, se considera que a fin de respetar plenamente esos derechos y a efecto de regularizar en los cauces constitucionales atinentes la administración del municipio en cuestión, lo procedente es **ordenar que de inmediato** se convoque a elecciones extraordinarias.

En cuanto al **segundo de sus agravios**, cabe precisar que los actores omiten señalar el precepto constitucional que se trasgrede por la norma legal que contempla al encargado de la administración municipal, sin embargo, supliendo la deficiencia de dicho agravio, atendiendo a que los actores pertenecen a una comunidad indígena, es de concluirse que el artículo constitucional a que se alude es el

115, base I, párrafo quinto, el cual consigna las hipótesis relacionadas con la ausencia del Ayuntamiento.

Ahora bien, a juicio de este Tribunal Electoral, el presente motivo de inconformidad es sustancialmente fundado y suficiente para declarar la inconstitucional de la figura del encargado de la administración y, en consecuencia, inaplicar la porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que consigna la designación del referido Encargado.

Previo al estudio del agravio, es necesario establecer las normas confrontadas, a fin de facilitar el análisis de constitucionalidad de la norma que se encuentra cuestionada.

Al respecto, el mencionado artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, establece que es facultad del Gobernador, el “proponer al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente en su caso, la integración de los Consejos Municipales, en los términos que señala esta Constitución. Por otra parte, hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia”.

Por su parte, el artículo 115, base I, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se

celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.

Una vez establecidas las normas que serán materia de análisis, se procede a desarrollar el marco normativo que sustenta la decisión.

Para resolver el juicio de mérito resulta aplicable el siguiente marco normativo.

### **El régimen de administración municipal.**

Por cuanto al régimen de administración de los municipios, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

Asimismo, en ese precepto normativo se prevé que no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el Gobierno del Estado.

En términos de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Municipio Libre goza de capacidad jurídica, económica y política para alcanzar sus fines y autogobernarse, esto es, se trata de un órgano de gobierno autónomo en su régimen interior, respecto de la Federación y de la entidad federativa a la que pertenece. La autonomía del municipio se refiere a la atribución que tiene el

ayuntamiento de perpetrar actos, de manera libre, encaminados a cumplir con las atribuciones, obligaciones y finalidades previstas, tanto en la Constitución Federal, como en las leyes locales.

Dotado de autonomía, el ayuntamiento se encuentra en aptitud de realizar todo tipo de acto que le permita cumplir con sus atribuciones, siempre que se ajuste a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la normativa local.

Así, el gobierno municipal estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular y directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores, así como de síndicos que se disponga en las leyes.

En la Constitución federal se establece como premisa que, si alguno de los miembros deja de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o en su caso, se procederá en términos de ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, las legislaturas estatales deberán designar, de entre los vecinos, a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

El Ayuntamiento cuenta con personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la ley, lo que trasciende en el cúmulo de facultades con que cuenta, como lo son:

-Facultades normativas. Aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

-Facultades de servicio público. Tiene a su cargo la función y servicio en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen.

-Facultades hacendarias. Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, percibiendo las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

-Facultades de decisión territorial. En los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

-Facultades de seguridad pública. El presidente municipal tendrá el mando de la policía preventiva en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado.

Es de señalar que a raíz de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, se ampliaron considerablemente las facultades del Municipio tanto en lo político y en lo jurídico, como en lo financiero y en lo social, dotándolo de un nuevo marco que consolidó su autonomía y su capacidad de decisión.

De esa forma, se puede afirmar que en nuestro país existen varios órdenes normativos, conformados por un orden

constitucional y diversos órdenes parciales, entre los que se encuentra precisamente el Municipal, lo cual es reconocido por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia **134/2005**, de rubro: **"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO"**

De entre las características que dan esa calidad al Municipio, cabe abundar en la modificación que sufrió en su fracción I, al sustituirse el término "administrado" por "gobernado", culminándose así una evolución que de alguna manera venía experimentando desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

Efectivamente, a lo largo de esta evolución, los Municipios asistieron a un progresivo desarrollo y consolidación de varias de sus facultades, como la de emitir su propia normatividad, a través de bandos y reglamentos, aun cuando estaba limitada al mero desarrollo de las bases normativas establecidas por los Estados, o como la de acudir a un medio de control constitucional a fin de defender una esfera jurídica de atribuciones propias y exclusivas. Estas notas son las que permitían concebir al Municipio como un ente cuyo desempeño iba más allá del de un órgano de administración por región.

La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno, conlleva además el reconocimiento de una potestad de auto-organización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, también quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos

de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura.

### **Normatividad aplicable al caso concreto.**

Una vez analizado el contenido normativo general y los principios que de dicha normatividad emanan, es preciso aludir al marco normativo relativo al caso concreto.

Como se precisó, el asunto versa sobre el estudio de la constitucionalidad de la designación del encargado de la Administración Municipal por parte del Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca.

En el presente fallo ya se determinó, en lo que interesa, cuáles son las cuestiones que se encuentran consagradas por nuestra Constitución, en cuanto al régimen constitucional de administración municipal; ahora es preciso señalar cuándo procede la designación de un Administrador municipal, quién se encarga de hacerlo y bajo qué supuestos.

El artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, y en específico, la porción normativa que sustenta la designación del administrador municipal, refiere que es facultad del Gobernador el designar a un encargado de la Administración Municipal, cuando: a) no se hubiese verificado la elección de algún ayuntamiento, b) se hubiese anulado la elección o c) se hubiese declarado no válida.

### **Conclusión**

Asentado lo anterior, este Tribunal Electoral considera que, la porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, que señala *“hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verifcare la elección*

*de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida”, es **inconstitucional** porque contraviene lo previsto en el artículo 115, base I, párrafo quinto, de la Constitución General y, como ya se anticipó, debe **inaplicarse** al caso concreto, ya que, el actuar del Gobernador del Estado al limitarse a nombrar a un administrador municipal, no toma en consideración la naturaleza de la Administración Municipal, la cual requiere del colegio de funcionarios para su correcta implementación.*

En efecto, de la lectura efectuada a los artículos 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se advierte que ni el Constituyente local ni el legislador estatal previeron la distinción entre la designación de un Administrador municipal en municipios cuyos órganos de representación se eligen bajo sistemas normativos internos y los municipios que lo deciden bajo el sistema de partidos políticos.

Omitir distinguir entre ambos sistemas en las normas aplicables cuando se trata de un Estado, como el de Oaxaca, de una gran diversidad cultural y sin esa distinción hacer el nombramiento de un funcionario como el Administrador municipal quien básicamente se encarga de tomar las riendas del Ayuntamiento de manera transitoria en lo que se define la situación política de la comunidad de trato, hace nugatorios los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues impide que los integrantes de la comunidad, de manera interna, decidan por sus autoridades, con independencia de que dicha decisión tenga el carácter de temporal.

Aunado a lo anterior, como se advirtió del marco normativo, la naturaleza de la administración municipal

conlleve a que un cúmulo de facultades de índole normativo, financiero, de servicio público e inclusive de seguridad municipal, se le otorguen a un solo individuo, lo cual claramente supera las capacidades de éste.

En esos términos, la figura jurídica del encargado de la administración municipal no supera el test de proporcionalidad.

Cabe aclarar que, si bien dicho ejercicio fue creado inicialmente para realizar un examen de las normas a la luz de la Constitución General a fin de proteger los posibles derechos fundamentales que estuvieran en juego, lo cierto es que la aplicación de dicha herramienta interpretativa permite analizar las disposiciones jurídicas que se tilden de inconstitucionales a fin de revisar si son compatibles con los principios jurídicos que establece la Carta Magna o si deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico por su incompatibilidad.

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

Como se precisó, la medida establecida en la norma persigue una **finalidad constitucionalmente válida** debido a que la naturaleza de la designación de un encargado de la administración municipal es cubrir la vacante existente en el ayuntamiento, generada por la nulidad o invalidez de una elección, y no dejar al municipio en un estado de ingobernabilidad.

No obstante, no es **idónea** ya que las funciones de un cabildo son de una trascendencia que rebasa las posibilidades de llevarlas a cabalidad por un solo individuo, es decir, dado que los integrantes del ayuntamiento cuentan con una serie de facultades amplias y significativas que impactan de forma directa en la ciudadanía que habita en el municipio, no puede dejarse esta amplitud de facultades a un único funcionario ya que las extensas facultades y la correcta implementación de éstas se ve mermada al realizarlo de forma individual, en perjuicio de la ciudadanía.

Ahora, si bien la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca establece en su artículo 66 un plazo de noventa días de ejercicio por parte del encargado de la administración municipal, lo cierto es que dicho plazo se encuentra establecido para aquellos casos en que se declare la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, el cual no puede ser extensivo a los supuestos de declaración nulidad o invalidez de la elección, puesto que el artículo en cita es una norma específica y no hace alusión alguna que conlleve a hacerla extensiva a otras hipótesis. De ahí que no exista un plazo que regule temporalmente la actuación del encargado de la administración municipal, para aquellos casos en que inicialmente no se encuentre integrado el cabildo por la nulidad o invalidez de comicios.

En ese sentido, es una realidad que los conflictos intracomunitarios de los municipios, en la especie, de comunidades indígenas, lleva a que la celebración de comicios extraordinarios no se concrete con la oportunidad deseada, sino que pueden llevar un retraso considerable e incluso el fenecimiento del periodo sin que se celebren las respectivas elecciones.

En esa tesitura, es de concluirse que la figura del administrador municipal puede verse rebasada por las circunstancias, volviendo prescindible su implementación, debido a que no es una medida que pueda solventar de forma eficaz el vacío que se dé por la declaración de invalidez o nulidad de una elección, y por ello es que se estima que carece de idoneidad.

Sumado a lo anterior, es necesario enfatizar que, mientras mayor es el tiempo que pasa un administrador municipal en el encargo, más se lesiona el tejido social del municipio y genera un menoscabo en el correcto funcionamiento de la administración pública municipal. De ahí que la designación de un administrador municipal no cumple a cabalidad con el encomendado constitucional.

Aun en el supuesto de que el ejercicio del administrador municipal sea breve, lo cierto es que dicho periodo que lo desempeñe sigue siendo inconstitucional, debido a que el ejercicio del cargo durante un lapso muy corto de gestión, sigue lesionando y distorsionando la naturaleza de la función administrativa municipal.

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

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

En efecto, la designación de un encargado de la administración municipal si bien se contempla como una medida para cubrir la vacante temporal de los integrantes del ayuntamiento y con ello siga en funcionamiento la administración municipal, lo cierto es que la lesión es injustificada pues ello no permite un adecuado desarrollo de la administración municipal y lesiona indirectamente a la ciudadanía con un deficiente desempeño ante el cúmulo de facultades y labores que deben desempeñarse, esto debido a que su implementación no permite un correcto desarrollo.

En ese sentido, es claro que la figura del administrador municipal debe ser declarada inconstitucional.

Una razón más para tener por inconstitucional la figura del encargado de la administración municipal es que, el artículo 35, fracción II, de la Constitución General, establece que, para poder ejercer el derecho político-electoral de ser votado, debe cumplirse con las calidades que establezca la ley, es decir, los requisitos que las legislaturas establezcan para estar en aptitud de desempeñar los cargos.

En cumplimiento a ello, el artículo 113, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establece que para ser integrante del Ayuntamiento se exigen diversos requisitos, aún para aquellos municipios que se rigen por sistemas normativo internos. Tales requisitos son los siguientes:

- i) Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos;
- ii) Estar vecindado en el municipio, por un periodo no menor de un año inmediato anterior al día de la elección;

- iii) No pertenecer a las fuerzas armadas permanentes federales, a las fuerzas de seguridad pública estatales o de la seguridad pública municipal;
- iv) No ser servidora o servidor público municipal, del Estado o de la Federación, con facultades ejecutivas;
- v) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- vi) No haber sido sentenciado por delitos intencionales;
- vii) Tener un modo honesto de vivir; y
- viii) En los municipios indígenas, además de lo establecido en los incisos anteriores, se requerirá haber cumplido con las obligaciones comunitarias establecidas en sus sistemas normativos.

Como se observa, existe una serie de requisitos que emanan por mandato de la propia Carta Magna y que debe ser cumplidos para desempeñar el cargo al que se es electo.

No obstante, el encargado de la administración municipal no es una figura jurídica que deba cumplir con algún requisito previo a su designación, por lo que se estima que, al no responder de forma previa a este tamiz de idoneidad, su designación se vuelve arbitraria, oscura, carente de legalidad y de seguridad jurídica.

Ahora bien, ante el vacío legal existente al declarar la inconstitucionalidad del administrador municipal, la interpretación sistemática de la normatividad aplicable conduce a determinar que en los casos de nulidad de la elección de municipios que se rigen por sistemas normativos internos, el Congreso del Estado, previa propuesta del

Gobernador del Estado, debe nombrar a un Consejo Municipal.

Para arribar a dicha conclusión, es necesario tomar en consideración el primer supuesto jurídico que establece el artículo tildado de inconstitucional y el artículo 59, fracción XIII, de la misma Constitución local, al estar estrechamente relacionado.

En ese sentido, el artículo 59, fracción XIII, de la Constitución local, establece que es facultad del Congreso del Estado, designar, a propuesta del Gobernador, a los integrantes de los Consejos Municipales.

Por otro lado, el artículo 79, fracción XV, del mismo ordenamiento, refiere que es facultad del Gobernador, el proponer al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente en su caso, la integración de los Consejos Municipales, en los términos que señala esta Constitución. Por otra parte, hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia.

Efectivamente, la Constitución local en Oaxaca establece que en casos extraordinarios como el del presente asunto sea el Gobernador del Estado el que se encargue de designar a un encargado de la administración municipal, entre tanto se regulariza la situación política y de gobierno del municipio en cuestión, y que responde a una necesidad de buscar condiciones adecuadas para el ejercicio de otros

derechos, como el de votar o ser votado, lo cual como quedó precisado, se concluye inconstitucional.

Sin embargo, tampoco puede soslayarse que el propio Gobernador también cuenta con la facultad de proponer a un Consejo Municipal, que será designado por el Congreso estatal.

Como se ve, de una lectura aislada de la porción normativa que regula la designación del administrador municipal se puede concluir claramente inconstitucional, sin embargo, al examinarla en su totalidad y de forma conjunta con la disposición establecida en la fracción XIII, 59 de la propia Constitución local, puede considerarse que, la consecuencia al actualizarse la declaración de la nulidad o invalidez de una elección, es la propuesta de un Consejo Municipal para que sea designada por el Congreso del Estado o la diputación permanente.

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

**a)** Es una medida **extraordinaria**, pues únicamente procede en determinados casos, esto es, cuando se suspenda o desaparezca un ayuntamiento, cuando no existan condiciones para celebrar una elección o cuando,

habiéndose celebrado, ésta se hubiese declarado nula o inválida y se esté a la espera de la celebración de una elección extraordinaria.

**b)** Es **temporal** pues solamente se actualiza su aplicación hasta en tanto no se designe un nuevo Consejo Municipal, o bien, se lleve a cabo la elección extraordinaria correspondiente y haya resultado un ganador.

**c)** Es **necesaria** porque se parte de la base de que la situación que la actualiza es extraordinaria y deben ejercerse medidas que permitan el equilibrio en la administración de las funciones del municipio de que se trate.

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

Esto es así, porque sólo de esta forma es posible armonizar el derecho de libre determinación de la comunidad de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca y la facultad del Congreso Estatal para adoptar este tipo de medidas.

Aunado a ello, la interpretación sistemática que se realiza, salvaguarda por un lado la facultad del Congreso estatal, en coordinación con el Gobernador del Estado, de adoptar medidas extraordinarias en caso de anulación de una elección.

A su vez, permite la correcta administración municipal ya que la distribución de cargas y facultades no es

centralizada, sino que se distribuye entre los integrantes del Consejo Municipal, lo que llevaría a un mejor desempeño del Ayuntamiento, en beneficio de la ciudadanía.

Por tanto, se advierte que la interpretación sistemática que se realiza, vela por un correcto y adecuado funcionamiento del municipio pues a través de esta medida no se deja un vacío ante la declaración de inconstitucionalidad del administrador municipal, así como tampoco la gobernabilidad y desempeño de las actividades administrativas municipales.

Máxime que, la integración del Consejo Municipal debe realizarse tomando para su integración a los vecinos (habitantes del municipio), por lo que tal medida respeta la naturaleza de la administración pública municipal y a la vez es acorde con el respeto a la autodeterminación y auto-organización de la comunidad indígena, permitiendo que se designen a habitantes del propio municipio afectado, que cuenten con una calidad neutra en el conflicto, lo que da mayor compromiso y confianza sobre aquellos que ocuparan el referido Consejo.

Sumado a que tal medida, como se vió, permite un adecuado funcionamiento del Ayuntamiento mientras se llevan a cabo los comicios extraordinarios.

Por consiguiente, los artículos 79, fracción XV, y 59, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, deben ser interpretados de manera sistemática a fin de salvaguardar y armonizar tanto el derecho de libre determinación de la comunidad indígena en cuestión como la facultad tanto del Congreso y del Gobernador del Estado de designar un Consejo Municipal.

Consecuentemente la interpretación de la normatividad aplicable conduce a este Tribunal Electoral a concluir que en los casos de nulidad de la elección de municipios que se rigen por sistemas normativos internos, el Congreso del Estado, a propuesta del Gobernador, debe nombrar un Consejo Municipal.

Similar criterio sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SUP-JDC-2487/2014 y la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el expediente SX-JDC-0133/2017.

Por tales consideraciones es que se estima inconstitucional la figura del encargado de la administración pública y debe inaplicarse al caso concreto.

**SÉPTIMO. Efectos de la sentencia.** En términos de lo resuelto en el considerando que antecede, es pertinente precisar que para la restitución de los derechos político-electorales que se estiman violentados, los efectos de esta sentencia son los siguientes:

1. Se ordena al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para que, en coadyuvancia con los integrantes de la comunidad de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, **de inmediato** convoquen a las elecciones extraordinarias para elegir concejales en tal municipio.

Como parte del interés de este órgano jurisdiccional de que, sin mayor demora se realice la elección extraordinaria que fue ordenada, a fin de no permitir que la designación del Administrador Municipal se prorrogue por mayor tiempo.

Lo anterior, deberá informarse a este Tribunal, dentro de las veinticuatro horas siguientes, de realizados los actos tendentes al cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia.

2. En relación a lo anterior, dicha designación, ésta deberá concluir, pero los actos realizados por el administrador nombrado, tienen plenos efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre vicios propios.

En términos de la interpretación que se ha realizado en la presente ejecutoria, se ordena al Congreso del Estado de Oaxaca que, de manera inmediata proceda a designar a un Consejo Municipal en el ayuntamiento de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, únicamente por el tiempo en que se lleve a cabo la asamblea general comunitaria extraordinaria ordenada por el Tribunal local, órgano que deberá coadyuvar en la celebración de la jornada electoral extraordinaria.

**Octavo. Notifíquese** personalmente la presente resolución a los actores y al administrador municipal Alejandro Rosales Olmos, por conducto de la Secretaria General de Gobierno del Estado, y mediante oficio a las autoridades responsables, en términos de lo dispuesto por los artículos 27 y 29, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto, fundado y motivado, se

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

**PRIMERO.** Se **ordena** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convocar **de inmediato**

**a elección extraordinaria**, en términos de los considerandos **Sexto y Séptimo** de este fallo.

**SEGUNDO.** Se **inaplica** en el caso concreto, la porción normativa que consigna la designación del encargado de la administración municipal, en los términos precisados en el presente fallo, establecida en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en términos de los considerandos **Sexto y Séptimo** de este fallo.

**TERCERO.** En el caso se llevó a cabo la designación del administrador municipal, por lo **deberá concluir**, pero los actos realizados por éste tienen plenos efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre vicios propios, en términos de los considerandos **Sexto y Séptimo** de este fallo.

**CUARTO.** Se **ordena** al Congreso del Estado de Oaxaca que, de manera inmediata proceda a designar a un Consejo Municipal en el ayuntamiento de Tepelmeme Villa de Morelos, Oaxaca, únicamente por el tiempo que transcurra entre su designación y la celebración de la asamblea general comunitaria extraordinaria convocada por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, órgano que deberá coadyuvar en la celebración de la jornada electoral extraordinaria, en términos de los considerandos **Sexto y Séptimo** de este fallo.

**QUINTO. Notifíquese** a las partes en términos del considerando **Octavo** del presente fallo.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resuelven y firman los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, **Maestro Raymundo Wilfrido López Vázquez**, Magistrado Presidente; Magistrados **Maestro Víctor Manuel Jiménez Vilorio y Maestro Miguel Ángel Carballido Díaz**, quienes actúan ante la Maestra **Carmelita Sibaja Ochoa**, Secretaria General que autoriza y da fe.