

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

EXPEDIENTE: JDC/72/2017

ACTORAS: OTILIA FLOREZ
LÓPEZ, GABRIELA MALDONADO
RIVERA Y ROSA AGUILAR
RAMÍREZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SECRETARÍA GENERAL DE
GOBIERNO DEL ESTADO DE
OAXACA

MAGISTRADO PONENTE:
RAYMUNDO WILFRIDO LÓPEZ
VÁSQUEZ

**MAGISTRADO A CARGO DE
ENGROSE:** MIGUEL ÁNGEL
CARBALLIDO DÍAZ

**Oaxaca de Juárez, Oaxaca, siete de julio de dos mil
diecisiete.**

Sentencia que revoca la designación del encargado de la
administración municipal de San Martín Peras, Oaxaca y,

Glosario

Actores	Otilia Florez López, Gabriela Maldonado Rivera y Rosa Aguilar Ramírez
Autoridad responsable	Secretario General de Gobierno del Estado
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca
Ley Suprema o Carta Magna	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del

	Estado Libre y Soberano de Oaxaca
Ley Electoral	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca
Juicio electoral	Juicio electoral de los sistemas normativos internos

ANTECEDENTES

I. Designación. Con fecha trece de mayo de dos mil diecisiete, el Secretario General de Gobierno del Estado, designó al encargado de la administración municipal de San Martín Peras, Oaxaca.

II. Demanda. El quince de mayo de la presente anualidad, las actoras presentaron escrito de demanda a fin de controvertir la actuación del Secretario General de Gobierno del Estado, sobre la designación del encargado de la administración municipal de San Martín Peras, Oaxaca.

III. Sesión pública y retorno. En sesión pública celebrada a las doce horas del día siete de julio de dos mil diecisiete, fue analizado el proyecto de sentencia por el Pleno de este Tribunal, mismo que fue votado en contra por la mayoría, en base a lo anterior, a propuesta del Presidente, se designó al Magistrado Miguel Ángel Carballido Díaz, para que, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de la conclusión de la sesión, engrose el fallo con las consideraciones y razonamientos jurídicos correspondientes y,

RAZONAMIENTOS JURÍDICOS

1. Competencia. Este Tribunal Electoral es competente para conocer del presente asunto al estar involucrados los derechos

colectivos de la comunidad indígena de San Martín Peras, Oaxaca, de libre determinación y participación política. Lo anterior, con fundamento en los artículos 88 y 91 de la Ley Electoral.

2. 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 presentada por las actoras, se identifica el acto reclamado, se advierte claramente la voluntad de oponerse, además de que expresan los motivos de agravio que a su consideración les causa y dado que, existe un medio específico para integrantes de pueblos y comunidades indígenas, se reencauza la presente impugnación a Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, previsto por el artículo 88 de la Ley Electoral. Por lo anterior, se ordena a la Secretaría General realizar las anotaciones correspondientes.

3. Procedencia del medio de impugnación. Se tienen por cumplidos los requisitos de procedencia, como se razona a continuación:

a. Forma. La demanda se presentó por escrito, consta el nombre y firma de las actoras; se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable; los hechos en que se sustenta la impugnación y los agravios que a su consideración les causa; de ahí que, se colige que dicha demanda cumple con las formas previstas en el artículo 9, de la Ley Electoral.

b. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley Electoral, toda vez que el acto reclamado se emitió con fecha trece de mayo del año en curso y el escrito de demanda se

presentó en este Tribunal Electoral el quince siguiente, de ahí que resulta oportuna la presentación del medio de impugnación de que se trata.

c. Legitimación. De conformidad con los artículos 12, apartado 1, inciso a) y 86, incisos a) y b), de la Ley Electoral, se estima que se cumple con el requisito de mérito, dado que, las actoras se ostentan como indígenas mixtecas pertenecientes al Municipio de San Martín Peras, Oaxaca.

d. Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en razón de que la pretensión toral de las actoras es que se revoque el acto reclamado, derivado de ello hacen ver que la intervención de este Órgano Jurisdiccional es necesaria y útil para alcanzar su pretensión, mediante el dictado de una sentencia. De ahí que, se tiene por satisfecho el requisito en cuestión.

e. Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, toda vez que no existe medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional.

4. Estudio de fondo. Previo al análisis de los agravios vertidos por la parte actora, resulta conveniente señalar que, el proyecto sometido a consideración del pleno no fue aprobado en virtud de que:

Dicho proyecto, se aparta del objeto de la Litis planteada por las actoras, con lo cual se vulnera el principio de congruencia externa que debe revestir toda resolución, al no concretarse a resolver lo que le fue solicitado.

Esto es así ya que, las actoras solicitaron en su demanda que se inaplique el artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, relativo a la designación de un encargado de la administración

municipal, y por lo tanto solicitan que se nombre un consejo municipal, lo anterior, tomando en consideración que la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha determinado en diferentes resoluciones donde se llevaran a cabo elecciones extraordinarias que la figura del administrador es inconstitucional.

Ante este planteamiento efectuado por las actoras, el estudio de fondo del presente expediente debió concretarse a analizar acerca de la inaplicación el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Local, y de ser el caso nombrar a un Consejo Municipal, tal y como lo solicitaron las actoras.

Y no así, analizar si la figura del Consejo Municipal es aplicable a los municipios que se rigen bajo sistemas normativos internos, pues dicho planteamiento no está contemplado en la litis.

En esos términos, en el proyecto se debió estudiar de acuerdo a las consideraciones que ha emitido la Sala Regional Xalapa, respecto de la figura del administrador municipal, tal como se realizará en líneas precedentes.

Por otra parte, tampoco resulta aplicable lo razonado en el proyecto que fue rechazado por la mayoría, respecto de la figura de los “socios principales” de la comunidad de San Martín Peras, quienes son un grupo de cinco hombres mayores que toman decisiones trascendentales en el municipio, para que sean éstos quienes se encarguen de la administración de la citada comunidad.

Lo anterior, en virtud de que, tomando en consideración que, la comunidad de San Martín Peras, cuenta con un antecedente de nulidad de la elección de autoridades municipales derivado de

que no se demostró que se hubiere dado a conocer la convocatoria de dicha elección a la ciudadanía en general, agencias y localidades que conforman el municipio, lo cual afectó el principio de universalidad del voto; asimismo, porque tampoco existe evidencia de que se hubiera permitido proponer mujeres para los distintos cargos que integran el Ayuntamiento; tal y como quedó expuesto en la sentencia emitida por la Sala Xalapa en el expediente SX-JDC-3/2017 y SX-JDC-4/2017 acumulados de fecha quince de febrero del dos mil diecisiete.

En ese sentido, respecto de la participación política de las mujeres en el municipio de San Martín Peras, la Sala Regional sostuvo en dicha sentencia lo siguiente:

185. A mayor abundamiento, no era de esperarse, como lo señala la sentencia impugnada, que las mujeres se inconformaran con la manera en que se integraron las ternas durante la Asamblea General Comunitaria, puesto que existen indicios de que ello no se les habría permitido, o por lo menos, no había un ambiente propicio para manifestar alguna inconformidad.

186. En efecto, a fojas 133 y 134 del cuaderno accesorio 1 del expediente obran copias certificadas del acta circunstanciada de catorce de septiembre de dos mil dieciséis expedida por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, así como del escrito signado por *****, *****, y *****, en las que se hace referencia a que dichas ciudadanas no pudieron asistir a una reunión de conciliación por actos de acoso y de intimidación, y solicitaban la adopción de medidas de seguridad para poder acudir a una reunión posterior.

187. Así también, obra el informe rendido por el Visitador General de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, en desahogo del requerimiento formulado por el Magistrado Instructor respecto al expediente ***** iniciados en contra de la autoridad municipal de San Martín Peras por ***** y *****, *“quienes refirieron que por haber interpuesto una impugnación ante el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca en contra de la elección de las nuevas autoridades municipales de San Martín Peras, Santiago Juxtlahuaca, Oaxaca, **por no incluir a las mujeres en dicha elección**, estaban siendo víctimas de Fojas 36 y 37 hostigamiento por parte de la entonces autoridad municipal y la autoridad electa”*.

188. De igual forma, obran en el expediente copias certificadas de las constancias de la averiguación previa *****, radicada en la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, iniciada el diecisiete de enero del año en curso, con motivo de la denuncia presentada por ***** en contra del Presidente Municipal, síndico y policías del Ayuntamiento de San Martín Peras, entre otros, por su probable participación como imputados en los delitos de lesiones y abuso de autoridad.

189. Los hechos que motivaron la denuncia, en síntesis, consisten en la imposición de golpes en la cara y piernas con un “tuche” (pene seco de un toro) por haberse inconformado con la elección.

190. Lo anterior permite advertir indicios de un **contexto de violencia política**, además de física y psicológica, en contra de quienes manifestaron su inconformidad con el método electivo, lo cual a todas luces es inaceptable y pone en duda la afirmación de la autoridad responsable de que las mujeres pudieron inconformarse con el método electivo.

191. Cabe destacar que **no se desconoce el derecho de los socios principales o mayordomos de participar en la definición de las personas que se consideren idóneas para integrar el ayuntamiento, pero, conforme al derecho de igualdad y el principio de equidad antes señalados, a las mujeres les asiste el derecho a ser propuestas para integrar el Ayuntamiento, sean mayordomas o no, siempre que manifiesten dicha intención**

En base a ello, no se puede otorgar la administración del municipio a un grupo de personas por el simple hecho de considerarlas idóneas, pues sería tanto como señalar a un ganador en el municipio, máxime que el conflicto en el mismo, es relativo a la falta de participación de toda la ciudadanía que conforma el municipio.

Por otra parte, la figura de los “principales”, está integrada por miembros únicamente de la cabecera municipal, sin que de las constancias que obran en autos se pueda advertir que dentro de los cinco hombres (socios principales), alguno pertenezca a alguna de las agencias.

Así mismo, de la diligencia realizada in situ, al haberse realizado únicamente en la cabecera municipal, no existen elementos que permitan sostener que esta figura de los “principales”, también es respetada y avalada por los ciudadanos de las agencias municipales y de policía de San Martín Peras.

Aunado a ello, de la misma diligencia se advierte que, las personas entrevistadas no manifestaron nada acerca de si estos “socios principales”, también son integrados por

miembros de las agencias o únicamente por la cabecera municipal, sino por el contrario, se corrobora que dichos “principales”, son quienes asesoran a los concejales, no obstante debido a la problemática existente derivado de la anulación de su elección no han acudido. Por lo que se corrobora que tampoco ellos están acudiendo al municipio actualmente a efecto de no generar mayor conflictividad.

En base a lo anterior, de asumir el criterio en el que este grupo de cinco hombres deban estar a cargo de la administración municipal, se estaría otorgando validez únicamente a un grupo de la sociedad, mismo que se encuentra en conflicto con las demás, esto es que, se daría por sentado que quien se encuentra al mando del municipio es la cabecera municipal, menoscabando nuevamente los derechos de las agencias municipales a participar y a ser tomadas en cuenta.

Lo que nuevamente podría ser desencadenante de nuevo conflictos dentro de la comunidad, o bien, intensificar los conflictos ya existentes, en base a ello, como juzgadores debemos analizar el contexto social y político electoral que vive la comunidad de San Martín Peras, pues se busca evitar la imposición de determinaciones que puedan resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad. Ello de acuerdo a lo sustentado en la **Jurisprudencia 9/2014**, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**.

Finalmente, y robusteciendo lo anterior, los cinco socios principales, son hombres, por lo que se estaría dejando en

manos de un solo género la administración del municipio, no obstante que, la elección fue declarada inválida por no permitir la participación de las mujeres en los diversos cargos y existir indicios de violencia política de género, por lo que ante tales consideraciones, también se vulnera el derecho de las mujeres a poder formar parte de los encargados del municipio.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que esta determinación de nombrar a un encargado es para un tiempo “breve”, sin embargo no puede ser admisible tal determinación que va en contra de los derechos de las mujeres y de las agencias.

Una vez precisado lo anterior, se prosigue con el estudio de fondo del presente asunto.

Las actoras forman parte de un pueblo indígena, en razón de un criterio subjetivo y puesto que esa condición no está controvertida por alguna de las partes en el juicio en análisis, lo anterior, en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley Electoral.

Bajo esa perspectiva, este Órgano Jurisdiccional procederá a suplir tanto la deficiencia de los agravios como la ausencia total de los mismos, con fundamento en el artículo 83, apartado 4, de la Ley Electoral.

En esa lógica, en aplicación directa de la suplencia total de la queja, tenemos que las actoras aducen la transgresión a los derechos colectivos de la comunidad indígena de San Martín Peras, Oaxaca, de libre determinación y participación política, sobre la base de que la designación de un encargado de la administración municipal por parte del Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, deviene inconstitucional.

Por ello, solicitan que se designe a un Consejo Municipal, en apego a diversas sentencias dictadas por los magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral con sede en Xalapa, Veracruz.

En ese sentido, el **único agravio planteado por la parte actora** respecto a la figura del administrador municipal, **éste se estima fundado y en consecuencia, se inaplica 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, bajo las siguientes consideraciones:

El mencionado artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, establece que es facultad del Gobernador:

“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 Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.

Ahora bien, 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, 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 Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos 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 jurídicos, **el federal, el local o estatal, el municipal, el de la Ciudad de México y el constitucional**, lo cual es reconocido por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en las Jurisprudencias: **134/2005**, de rubro: "**MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO**" y P./J. **136/2005**, de rubro "**ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN**".

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.

Por otra parte, una vez sentado lo anterior, en el caso, 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.

Para tal efecto, 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.

Por tanto, esta porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, contraviene lo previsto en el artículo 115, base I, párrafo quinto, de la Constitución General por lo que es **inconstitucional** y 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, la naturaleza de la administración municipal conlleva 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, existen 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 San Martín Peras, 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 autoorganización 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 vio, 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.

Al declarar la inconstitucionalidad de la porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, la cual contiene la designación del Administrador Municipal; así como su inaplicación al caso concreto, lo procedente es **revocar la designación del encargado de la administración municipal en el Ayuntamiento de San Martín Peras, Oaxaca, quien concluirá sus funciones hasta en tanto se designe al Consejo Municipal.**

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, a propuesta del Gobernador, en el ayuntamiento de San Martín Peras, Oaxaca, únicamente por el tiempo en que se lleve a cabo la asamblea general comunitaria extraordinaria, órgano que deberá coadyuvar en la celebración de la jornada electoral extraordinaria.

5. Por otra parte, mediante **oficio** remítase de manera **inmediata** copia certificada de la presente sentencia, a los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, en relación al Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales SX-JDC-3/2017 Y SX-JDC-4/2017 ACUMULADOS, promovido por Vicenta Herrera Perea y otros ciudadanos, **primero al correo electrónico oficial de cumplimientos y enseguida por la vía más expedita.**

Lo anterior, debido a que es un hecho notorio para este órgano jurisdiccional, que mediante acuerdo de nueve de junio de dos mil diecisiete, a petición de los promoventes Francisco Ramírez Méndez, Samuel Rodríguez López y Bernardino Díaz Morales, se ordenó remitir su escrito a la Sala Regional en mención, del cual se advierte solicitan a dicha autoridad jurisdiccional, la separación del cargo del Administrador Municipal y se ordene la designación de un Consejo Municipal.

6. **Notifíquese personalmente** a la parte actora, y al administrador municipal de San Martín Peras, Oaxaca, por conducto de la Secretaría General de Gobierno del Estado; **por oficio** a la autoridad responsable y vinculadas, con copia certificada de la presente sentencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 27 y 29, apartado 1, de la Ley del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** la designación del encargado de la administración municipal en el ayuntamiento de San Martín Peras, Oaxaca, quien concluirá sus funciones hasta en tanto se designe al Consejo Municipal.

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 local.

TERCERO. Se **ordena** al Congreso del Estado de Oaxaca que, de manera inmediata proceda a designar a un Consejo Municipal, a propuesta del Gobernador, en el Ayuntamiento de San Martín Peras, Oaxaca, únicamente por el tiempo en que se lleve a cabo la asamblea general comunitaria extraordinaria, órgano que deberá coadyuvar en la celebración de la jornada electoral extraordinaria.

CUARTO. Mediante **oficio** remítase de manera **inmediata** copia certificada de la presente sentencia, a la Sala Regional Xalapa, en términos de su considerando quinto.

Notifíquese la presente sentencia en términos de su último considerando.

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

Así por mayoría de votos, lo resuelven y firman los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca; Magistrado Maestro Miguel Ángel Carballido Díaz, Presidente y, Magistrado Maestro Víctor Manuel Jiménez Vilorio, con el voto particular del Magistrado Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez, quienes actúan ante la Licenciada Sandra Luz Pimentel Hernán, Secretaria General que autoriza y da fe.