



**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA EN EL RÉGIMEN DE SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS**

**EXPEDIENTE:** JDCI/45/2020.

**ACTOR.** LEVÍ SANTIAGO GONZÁLEZ Y OTROS

**AUTORIDAD RESPONSABLES:** GOBERNADOR DEL ESTADO DE OAXACA Y CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA.

**MAGISTRADO PONENTE:** MIGUEL ÁNGEL CARBALLIDO DÍAZ.

**Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a veintitrés octubre de dos mil veinte<sup>1</sup>.**

Sentencia, que resuelve el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos, identificado con la clave JDCI/45/2020, interpuesto por Leví Santiago González, por propio derecho y como representante común de diversos ciudadanos indígenas del Municipio San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca<sup>2</sup>, a fin de impugnar del Gobernador del Estado de Oaxaca<sup>3</sup>, la omisión de proponer al Congreso del Estado de Oaxaca<sup>4</sup> la integración del Concejo Municipal de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca y del Congreso, la omisión de designar a los integrantes del citado Concejo.

**I. Antecedentes del caso concreto.**

<sup>1</sup> Lo hechos y actos que se mencionan en adelante ocurrieron en dos mil diecinueve, salvo mención en contrario.

<sup>2</sup> En adelante parte actora.

<sup>3</sup> En adelante Gobernador

<sup>4</sup> En adelante Congreso

Del estudio del escrito de demanda y anexos que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Sentencia.** Es un hecho notorio para este Tribunal, que el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, dictó sentencia en el juicio electoral identificado con la clave JNI/20/2018 y acumulados, por la cual, en lo que interesa determinó: revocar el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-12/2018; declarar la nulidad de la elección extraordinaria de concejales del Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, celebrada el cuatro de febrero de dos mil dieciocho; ordenar la reanudación de las pláticas de conciliación entre las partes involucradas y celebrar una nueva elección; vincular al Congreso **designara un Concejo Municipal hasta en tanto entre en funciones la administración que surja de la nueva elección.**

Determinación que fue confirmada por la Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral y por la Sala Superior, pertenecientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup>.

**2. Designación del Concejo Municipal.** Mediante Decreto 530, de treinta de enero de dos mil diecinueve, aprobado por la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, previa propuesta fue designados las ciudadanas y ciudadanos que integrarían el Concejo Municipal de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, quienes durarán en su cargo únicamente **hasta en tanto, entren en funciones las autoridades que surjan de la elección extraordinaria del citado Municipio.**

**CONCEJO MUNICIPAL  
DE SAN JUAN BAUTISTA GUELACHE, ETLA, OAXACA.**

---

<sup>5</sup>La Sala Regional Xalapa, al resolver el medio de impugnación SX-JDC-822/2018, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho y la Sala Superior al resolver el SUP-REC-1534/2018, el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, confirmaron dicha determinación.



NO .	CABECERA /AGENCIA	CARGO	PROPIETARIO	SUPLENTE
1	Cabecera Municipal	Presidente	<b>Emiliano Hernández Pérez</b>	Alfonso Pérez Regino
2	Agencia Santos Degollado	Consejero Síndico	Marcelino Ramos Rivera	<b>Yolanda Vásquez Jiménez</b>
3	Agencia de San Miguel	Consejero de Hacienda	<b>Franco Ramírez Marmolejo</b>	Cristina Gonsález Vásquez
4	Agencia de San Gabriel	Consejero de Obras	<b>Neftaly Hernández Martínez</b>	Elvira Rosario Ramírez Ortega.
5	Agencia la Asunción	Consejero de Educación	<b>Marta Hernández López</b>	Wilebaldo Bautista Pérez
6	Núcleo rural el Vergel	Consejero de Salud	Julián Vásquez Mendoza	<b>Soledad María Altamirano Bello</b>

**3. Sentencia de la Sala Regional Xalapa.** El veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Regional Xalapa, dictó sentencia en el expediente SX-JDC-345/2019<sup>6</sup>, cuyos efectos y puntos de resolución fueron los siguientes:

[...]

### III. Conclusión

186. Toda vez que en el presente asunto no fue materia de controversia la imposición de una amonestación pública a diversos ciudadanos, **esta determinación debe permanecer intocada.**

187. Por otra parte, al resultar **fundados** los agravios del actor, por las razones que se exponen en el presente fallo, lo procedente es modificar la resolución incidental impugnada para los efectos siguientes:

- Para la integración del Ayuntamiento, **se debe privilegiar la celebración de la elección ordinaria para el trienio 2020-2022**, para lo cual, la comunidad de San Juan Bautista Guelache, conforme a su libre determinación, **deberá definir las reglas de la elección y garantizar la participación de la cabecera municipal y todas las agencias y el núcleo rural.**
- Se **ordena** al Tribunal local continuar con la vigilancia del cumplimiento a lo ordenado en su sentencia de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, dentro del expediente JNI-20/2018 y acumulados, en el entendido de que **la nueva elección que se efectúe debe corresponder al siguiente periodo ordinario.**
- Se **ordena** al Instituto Electoral local **socializar de inmediato el presente fallo** al Consejo Municipal Electoral, al Concejo Municipal encargado de la Administración municipal, así como a todas las partes involucradas con la organización de la elección, pertenecientes al municipio de San Juan Bautista Guelache, e **iniciar cuanto antes** las pláticas conciliatorias con las partes involucradas para definir las reglas del procedimiento de elección ordinaria y la emisión de la convocatoria respectiva.

Toda vez que se debe privilegiar que las autoridades municipales se instalen a partir del primero de enero de dos mil veinte, se conceden plazos breves para llevar a cabo las acciones necesarias para la celebración de la elección.

En ese sentido, el Instituto local deberá desahogar la fase de definición de reglas junto con las partes involucradas, para que emitan la convocatoria respectiva, dentro de un periodo de **quince días** naturales a partir de la notificación del presente fallo.

Asimismo, se conceden **diez días naturales** a partir de la emisión de la convocatoria para llevar a cabo la elección.

- **Se vincula** a la toda la comunidad indígena de San Juan Bautista Guelache y a las partes involucradas en el conflicto, a tomar los acuerdos

<sup>6</sup> Consultable en la página de internet.

<https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0345-2019.pdf>

necesarios para lograr la celebración de la elección ordinaria para el trienio entrante, a partir de la existencia de una unidad comunitaria entre cabecera, agencias y núcleo rural y el respeto a la universalidad del sufragio, para lo cual deberán garantizar la debida publicación de la convocatoria.

...

#### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se modifica la resolución incidental controvertida, para los efectos precisados en el presente fallo.

[...]

### **Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos.**

**4. Presentación.** Mediante escrito inicial de demanda, presentado el veintisiete de agosto, Leví Santiago González, por propio derecho y como representante común de Laurencio Acevedo Cruz, Anaelia Cruz Blas o Ana Elia Cruz Blas, Leonor Eufrosina Cruz López o Eufrosina Cruz López, Emma Ruiz Bautista, Rosendo Acevedo Cruz, Nadia Santiago González, Sira Santiago López, Juan Gonzalo Martínez González, Xóchitl Perla Bautista Pérez, quienes se ostentaron como ciudadanos indígenas de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, promovieron el presente juicio de la ciudadanía, a fin de impugnar del Gobernador, la omisión de proponer al Congreso la integración del Concejo Municipal de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca y del Congreso, la omisión de designar a los integrantes del citado Concejo Municipal.

**5. Turno.** Mediante proveído de esa propia fecha, la Magistrada Presidenta, ordenó formar el expediente y registrarlo bajo el número JDCI/45/2020 y turnar los autos a la ponencia del Magistrado Miguel Ángel Carballido Díaz, para su instrucción.

**6. Radicación.** Mediante acuerdo de siete de septiembre, el Magistrado Instructor radicó el juicio de la ciudadanía en que se actúa; requirió a las autoridades responsables realizaran el trámite de publicidad y rindieran informe circunstanciado.



**7. Trámite de Publicidad y radicación.** Por acuerdo de veinticuatro de septiembre, tuvo a las autoridades responsables remitiendo las constancias del trámite de publicidad, y por rendido su informe circunstanciado, con el cual se corrió traslado a la parte actora.

**8. Admisión, y cierre de instrucción.** Por acuerdo de veinte de octubre, se tuvo a la parte actora realizando diversas manifestaciones con relación a los informes rendidos por las responsables, admitió el juicio y al no haber requerimiento que formular declaró cerrada la instrucción y propuso al pleno el proyecto de sentencia correspondiente.

**9. Fecha y Hora para la sesión pública.** Mediante acuerdo de la misma fecha, la Magistrada Presidenta este Tribunal, señaló las doce del veintitrés de octubre, para someter a consideración del Pleno el proyecto de resolución.

## II. Competencia.

Este Tribunal Electoral, es competente para conocer y resolver el presente juicio, de conformidad con lo previsto en los artículos 116, fracción IV, inciso c), sección 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>; 25, apartado D y 114 BIS, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca<sup>8</sup>; 4, apartado 3, inciso e), 98, inciso c), y 102, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y Participación Ciudadana de Oaxaca<sup>9</sup>.

En el caso, se surte la competencia de este Tribunal, toda vez que la parte actora se ostentan como ciudadanos de la comunidad de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, quienes aducen la presunta vulneración a sus derechos políticos electorales al no

<sup>7</sup> En adelante Constitución Federal

<sup>8</sup> En adelante Constitución Estatal

<sup>9</sup> En adelante Ley de Medios

permitirles participar mediante el voto activo y pasivo de la elección de sus autoridades de la comunidad a la cual pertenecen que eligen mediante su propio sistema normativo interno.

### **III. Urgencia De Resolución.**

Es un hecho público y notorio para este tribunal el reconocimiento por parte del Consejo de Salubridad General de la Secretaría de Salud, de la epidemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en nuestro país, a partir del cual diversas autoridades han adoptado medidas para reducir el desplazamiento y concentración de personas para evitar el contagio del virus.

En ese sentido, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, emitió los Acuerdos Generales 6/2020 y 18/2020, por el que, entre otras cosas, determinó celebrar sesiones de resolución no presenciales únicamente respecto de aquellos asuntos que se consideren con el carácter de urgentes, entendiéndose por estos, los que se encuentren relacionados con algún proceso electoral ordinario o extraordinario, aquellos en los que se alegue la existencia de violencia política por razón de género, también los que generen la posibilidad de un daño irreparable y cualquier otro asunto que el pleno califique con ese carácter.

Ahora bien, el asunto que se dirime se estima de urgencia resolución, y por tanto susceptible de ser resuelto de manera no presencial, toda vez que guarda relación con actos de una elección ordinaria.

De ahí que sea de aquellos que van relacionados con un proceso electoral por sistema normativo indígena, como se advierte del punto TERCERO, inciso a) del Acuerdo General 18/2020 del índice de este Tribunal. Por tanto, entran en el supuesto de asuntos urgentes y se encuentre justificado que el Pleno emita la citada determinación.

### **IV. Causales de improcedencia.**



Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, deben analizarse las causales de improcedencia las hagan valer o no las partes, puesto que la actualización de alguna de ellas, trae como consecuencia, el impedimento de esta autoridad para poder realizar el estudio de fondo de la litis planteada.

Ahora bien, del informe circunstanciado rendido por el presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso, se advierte que hace valer como causal de improcedencia, que no se actualiza ninguno de los supuestos establecidos en los artículos 79 y 80 de la Ley de Medios, al no haber emitido acto que se le reclama, en el caso, la parte actora reclama una omisión, es decir, que la autoridad no ha realizado actos en beneficio de la comunidad.

De ahí que, al tratarse de una omisión los actos que se le reclama tienen que ser analizados en el fondo del asunto, sin que ello implique que la parte actora tengan la razón.

Por tanto, en atención al principio de la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17, de la Constitución Federal, corresponde esta autoridad entrar al estudio de los motivos de disensos hecho valer por la parte actora.

Por lo que se considere desestimar los motivos de causal de improcedencia, a fin de entrar al estudio de fondo de los actos que reclaman la parte actora.

#### **V. Requisitos de procedibilidad.**

Determinado lo anterior, se estima que los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, 12, apartado 1 incisos a) y b), 13, inciso a) 98 y 99, de la Ley de Medios, se cumplen cabalmente, como a continuación se precisa:

**Forma.** La demanda se presentó por escrito ante este Tribunal, se identifica el acto impugnado y señala a las autoridades

responsables, menciona los hechos en que basa su impugnación, el agravio que le causa, asimismo, se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve.

**Oportunidad.** Por cuanto hace a la oportunidad en la presentación de la demanda, el artículo 8, de la Ley de Medios, dispone que dicha demanda debe presentarse dentro de los cuatro días, contados a partir del día siguiente a aquel en que se tenga conocimiento del acto, salvo excepciones previstas expresamente en dicho ordenamiento.

En el caso, el acto que reclama son omisiones, por tanto, no es posible fijar una fecha a partir de la cual se pueda computar el plazo en que se debió promover el presente juicio, toda vez se trata actos de naturaleza omisiva, que se actualizan cada día que transcurre, toda vez que son hechos de trato sucesivo, y en tal virtud, el plazo para impugnarlos no vence mientras subsista la obligación a cargo de la autoridad señalada como responsable de llevar a cabo la conducta que se le imputa.

Apoya a lo anterior, la Jurisprudencia 11/2011, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN TRATANDOSE DE OMISIONES.

**Legitimación.** Se cumple el requisito, al ser promovido por parte legítima, ello en razón que la parte actora comparece con el carácter de ciudadanos de la comunidad de San Juan Bautista Guelache, Oaxaca y reclaman violaciones a su derecho político electorales de integrar a sus autoridades, por lo que es claro que se colma la exigencia prevista en los artículos 13, inciso a), de la Ley de Medios.

**Interés Jurídico.** Se cumple en el presente asunto, dado que las omisiones que impugnan se encuentran relacionadas con su



derecho político electoral y lo que reclaman se traduce en una posible afectación a sus derechos de votar y ser votados

**Definitividad.** Se tiene por colmada esta exigencia, pues no existe medio de impugnación previo que deba agotarse.

## VI. Suplencia, pretensión y agravios

Es pertinente precisar que la parte actora afirman se auto-adscriben como indígenas que habitan en un Municipio que se rige sistemas normativos internos, 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; 83 numeral 4 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, procederá a suplir la deficiencia de los agravios.

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<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Jurisprudencia 13/2008, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES

Figura jurídica que no implica suprimir las cargas probatorias, que les corresponden en el proceso, a efecto de que acrediten los extremos facticos de sus afirmaciones, en atención al principio de igualdad procesal de las partes y a los de imparcialidad, legalidad, objetividad, y equidad que rigen el actuar de los tribunales<sup>11</sup>.

En ese sentido, la parte actora reclama del **Gobernador del Estado**: la omisión de proponer al Congreso del Estado de Oaxaca la integración del Concejo Municipal de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca y las consecuencias de hecho y de derecho, consistente la ausencia autoridad municipal.

Por lo que, se refiere al **Congreso del Estado de Oaxaca**, reclaman como acto reclamado la omisión de designar a los integrantes del Concejo Municipal de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca y las consecuencias de hecho y de derecho que resulte de la omisión la atribuida.

Lo cual a su consideración vulnera su derecho de votar y de ser votados al no permitírseles participar en la elección de sus autoridades municipales.

Señalan como agravios en esencia lo siguiente.

- a) La limitación a sus derechos humanos y electorales de la parte actora y de los habitantes del Municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, al no emitir resolución respecto a la no celebración de la elección ordinaria de concejales municipales y el establecimiento de una autoridad provisional o definitiva.
- b) El posible nombramiento de un Comisionado Municipal por parte del Gobernador, el cual sería inconstitucional.
- c) La omisión del Congreso del Estado de no tomar las medidas necesaria respecto a sus atribuciones, al no

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia número 18/2015, sustentada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA NO EXIME DEL CUMPLIMIENTO DE CARGAS PROBATORIAS, SIEMPRE QUE SU EXIGENCIA SEA RAZONABLE Y PROPORCIONAL".



pronunciarse respecto de la problemática que subsiste en el Municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca.

La pretensión de la parte actora radica en que se designen a otras ciudadanas y ciudadanos para integrar el Concejo municipal de la comunidad a la que pertenecen al haber concluido su periodo y no contar por ello con autoridad municipal y se lleve a cabo la elección en el Municipio al cual pertenecen.

## VII. Cuestión previa

La Sala Superior<sup>12</sup>, ha establecido que existe una obligación, derivada de la Constitución y los tratados internacionales, que tienen todos los juzgadores, consistente en observar una perspectiva intercultural al momento de resolver las controversias en las que se involucren derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus individuos.

Sobre lo mencionado, conviene tener presente que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 19/2018 emitida de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**, dispone que para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes:

“[...]”

1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in

<sup>12</sup> Véase la tesis XLVIII/2016, de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**.

situ); recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (amicus curiae), entre otras;

2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales;

3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad;

4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto;

5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y

6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

[...]

Precisándose que, para proteger y garantizar los derechos político-electorales de las personas, así como los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas, cuando exista tensión entre esos derechos, quienes imparten justicia deben identificar claramente el tipo de controversias comunitarias que se someten a su conocimiento a fin de analizar, ponderar y resolver adecuadamente y con perspectiva intercultural.

Para ello, a partir de la práctica jurisdiccional se advierte la siguiente tipología de cuestiones y controversias:

**1. Intracomunitarias**, cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros; en este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de los individuos o los grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias;

**2. Extracomunitarias**, cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad; en estos casos, se analiza y pondera la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y se privilegia la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad, y

**3. Intercomunitarias**, cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí; en estos casos las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.



Así las cosas, la identificación de la naturaleza de la situación o controversia permite, tratándose de conflictos intracomunitarios y extracomunitarios, analizar de mejor manera la interrelación entre derechos individuales, derechos colectivos y restricciones estatales, a fin de maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de los integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales.

Por su parte, en el caso de conflictos intercomunitarios, la solución no puede consistir en maximizar exclusivamente la tutela de los derechos de una comunidad, sino que necesariamente se requiere ponderar los derechos colectivos de todas las comunidades en tensión o conflicto, ya que al tratarse de relaciones de horizontalidad entre comunidades (sea una cabecera municipal, una agencia o cualquier otra), no es permisible maximizar la autonomía de una sin considerar la afectación que ello tiene respecto a la autonomía de otra, por lo que se debe procurar su optimización en la mayor medida.

En ese sentido, **cabe precisar que, en el caso concreto se evidencia un conflicto intracomunitario e intercomunitario** en razón de lo siguiente:

Existe un **conflicto de data de hace doce años**, el cual es por una parte **intracomunitario** en la sede de la cabecera municipal caracterizado la presencia de un reducido grupo de habitantes que activamente se han negado a admitir la participación política de las agencias y núcleos rurales; y por otro lado, **intercomunitario** respecto a la creación de normas autorregulatorias de los derechos de autonomía y autodeterminación entre los propios individuos pertenecientes a la comunidad –cabecera municipal y agencias/núcleos rurales-.

La elección del periodo 2008-2010 fue invalidada por la Sala Superior, al participar solo los integrantes de la cabecera municipal, por lo que se ordenó la celebración de una elección extraordinaria,

en la cual se reconoció la participación política de las agencias y el núcleo rural<sup>13</sup>.

En el periodo 2011-2013, la elección fue anulada por la Sala Regional Xalapa debido a que la cabecera municipal excluyó injustificadamente a las agencias municipales, la convocatoria no fue debidamente difundida y se advirtió la existencia de diversos vicios. La elección extraordinaria no se celebró por la falta de consenso en cuanto al método de elección<sup>14</sup>.

En el periodo 2014-2016, no se celebró la elección ordinaria al no existir condiciones ni acuerdos respecto a la instalación y ubicación de las casillas y la utilización de la lista nominal o un padrón comunitario<sup>15</sup>.

Con relación al periodo ordinario 2017-2019, el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, este Tribunal, resolvió de forma acumulada los Juicios Electorales de los Sistemas Normativos Internos, identificados con las claves JNI/20/2018 y sus acumulados JNI/21/2018, JNI/22/2018, JNI/23/2018 y JNI/26/2018, por la cual se revocó la declaración de validez del acuerdo IEEPCO-CG-SNI-12/2018; se declaró la nulidad de la Asamblea General Extraordinaria de elección celebrada el cuatro de febrero de dos mil dieciocho.

Asimismo, se ordenó al Consejo General del Instituto Electoral Local, que reanudara las pláticas de conciliación entre las partes involucradas y celebrara una nueva elección en condiciones de igualdad, con la participación de los habitantes de las Agencias Municipales y Núcleos de Población del citado Municipio, además, se vinculó al Congreso del Estado de Oaxaca, para que en el ámbito de su competencia, designara un Concejo Municipal hasta en tanto

---

<sup>13</sup> Sentencia emitida en el juicio ciudadano SUP-JDC-2542/2007

<sup>14</sup> Sentencia emitida en el juicio ciudadano SX-JDC-415/2010 y acumulado

<sup>15</sup> Mediante acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral local CG-IEEPCO-154/2013.



se llevara a cabo una nueva elección y entrara en funciones la nueva administración.

En ese sentido, es un hecho notorio, que la propuesta de cada uno de los integrantes del Concejo Municipal de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, deriva del consenso realizado en las asambleas generales comunitarias respectivas llevadas a cabo en la cabecera municipal y en una de sus Agencias Municipales (Santos Degollado, San Miguel, San Gabriel y la Asunción) y el Núcleo de población (el Vergel), de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca; y las autoridades comunitarias respectivamente, quienes a su vez por consenso definieron la forma de la integración del citado concejo, acordando además como su principal objetivo, convocar a la elección extraordinaria de su Municipio<sup>16</sup>.

Propuestas que fueron a su vez presentadas ante la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, quien a su vez remitió al Congreso del Estado de Oaxaca, todas las documentales necesarias para que aprobara la conformación del citado Concejo Municipal mediante la designación correspondiente, la cual fue realizado mediante decreto 530, emitido el treinta de enero de dos mil diecinueve<sup>17</sup>.

Por lo que, del veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, fecha en la cual se dictó la sentencia en el citado juicio electoral a la fecha en que se designó a los integrantes del Concejo Municipal trascurrieron ciento cincuenta y nueve días naturales.

Asimismo, el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve<sup>18</sup>, por la Sala Regional Xalapa, al resolver el expediente SX-JDC-345/2019 determinó como efectos en lo que interesa que para la integración del Ayuntamiento, se debe privilegiar la celebración de la elección

<sup>16</sup> Visible a fojas 1, 28, 33, 64, 152 y 648 del tomo XVI del expediente JNI/20/2018 y sus acumulados.

<sup>17</sup> Visible a foja 550 del Tomo XVII, del expediente JNI/20/2018.

<sup>18</sup> Los hechos y actos que se mencionan en adelante ocurrieron dos mil diecinueve, salvo mención en contrario.

ordinaria para el trienio 2020-2022, para lo cual, la comunidad de San Juan Bautista Guelache, conforme a su libre determinación, deberá definir las reglas de la elección y garantizar la participación de la cabecera municipal y todas las agencias y el núcleo rural.

Además, que vincula a la toda la comunidad indígena de San Juan Bautista Guelache y a las partes involucradas en el conflicto, a tomar los acuerdos necesarios para lograr la celebración de la elección ordinaria para el trienio entrante, a partir de la existencia de una unidad comunitaria entre cabecera, agencias y núcleo rural y el respeto a la universalidad del sufragio, para lo cual deberán garantizar la debida publicitación de la convocatoria.

La cual a la fecha no ha podido ser cumplida, por tanto, se ha celebrado la elección ordinaria para el trienio 2020-2022, de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca.

## **VIII. Marco Normativo.**

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**Artículo 2o.** La Nación Mexicana es única e indivisible.

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

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

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

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

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

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



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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

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

[...]

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;

[...]

## Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca:

Artículo 16.- El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente;

por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afromexicanas.

Artículo 59.- Son facultades del Congreso del Estado:

[...]

IX.- La Legislatura Local; por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley reglamentaria prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido o suspendido 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, o cuando por cualquier circunstancia especial no se verifique la elección de un Ayuntamiento o esta se hubiere declarado nula o no válida, la Legislatura, a propuesta del Gobernador, designará por las dos terceras partes de sus miembros, a los **Concejos Municipales**, que concluirán los períodos respectivos.

[...]

Artículo 79.- Son facultades del Gobernador:

[...]

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

La ley determinará los requisitos que deberán reunir los referidos servidores públicos.

[...]

## Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca

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

### IX. Estudio de fondo.

Por razón de método, el estudio de los agravios, se estudiarán en la forma conjunta los agravios precisados en el apartado VI, al encontrarse íntimamente relacionados, sin que ello cause perjuicio a la parte actora, porque lo importante en el dictado de una sentencia es que se atienda la integridad de los planteamientos formulados para cumplir con el principio de exhaustividad.

En ese sentido, la parte actora expresa como **agravios**:

La limitación a sus derechos humanos y electorales como de los habitantes del Municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, al no emitir resolución respecto a la no celebración de la elección ordinaria de concejales municipales y el establecimiento de una autoridad provisional o definitiva.

El posible nombramiento de un Comisionado Municipal por parte del Gobernador, el cual sería inconstitucional.

La omisión del Congreso del Estado de no tomar las medidas necesarias respecto a sus atribuciones, al no pronunciarse respecto



de la problemática que subsiste en el Municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca.

Al respecto, afirman que el tres de enero de dos mil veinte, el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca notificó al Gobernador del Estado mediante el oficio IEEPCO/SE/19/2020, que en el Municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, no se verificó la elección ordinaria, para que conforme a sus atribuciones determinara lo procedente.

Por lo que refiere que, han transcurrido ocho meses sin que el Gobernador del Estado haya emitido determinación alguna, por lo cual afirma que en el Municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, no existe autoridad que se haga cargo del gobierno municipal, de forma provisional o definitiva, por lo que la población no cuenta con servicios básicos.

Que en pasado trienio 2017-2019, mediante Decreto 530, de treinta de enero de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado designó un Concejo Municipal de manera provisional hasta en tanto se llevara la elección extraordinaria para ese periodo constitucional, el cual conforme al artículo 115, último párrafo de la Constitución Federal establece el principio de periodicidad, el nombramiento ya concluyó.

Por lo que, aduce que al no realizarse la elección extraordinaria para el año 2017-2019, ni la elección ordinaria para el periodo 2020-2022, a partir del uno de enero de dos mil veinte, hay un nuevo supuesto en un nuevo periodo constitucional, por lo que refiere que es urgente se establezca una autoridad en su Municipio, lo cual es facultad del Gobernador y del Congreso determinar si es posible llevar las elecciones extraordinarias o nombrar un Concejo Municipal con vecinos del lugar, que inicie los trabajos para la posible elección.

Por lo que, ante la inexistencia de autoridad, es posible que el Gobernador nombre un Comisionado Provisional en el Municipio

de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, lo cual a su consideración sería inconstitucional e impugnabile, al ser contrario a derecho, conforme a lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal

Asimismo, que los administradores municipales carecen de marco jurídico de actuación e inconstitucional.

Por lo cual, consideran que el Gobernador del Estado debe emitir propuesta de integración del Concejo Municipal y el Congreso del Estado emitir el decreto correspondiente.

Para sustentar su dicho, los actores presentaron copia simple del oficio IEEPCO/SE/19/2020, por el cual el consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, informó al Gobernador del Estado, que el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve concluyó que la calificación de las elecciones de los concejales a los Ayuntamientos que se rigen por sistemas normativos internos correspondientes al dos mil diecinueve, precisando que respecto al Municipio de San Juan Bautista Guelache, no se remitieron documentación alguna de la elección ordinaria por lo que no fue posible pronunciarse respecto, actualizándose los alcances de la hipótesis prevista en el artículo 40, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

Por su parte, **las autoridades responsables** al rendir sus informes circunstanciados, expresaron lo siguiente:

El Apoderado Legal del Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca y Representante Legal del Titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, informó que son falsas y sin sustento las manifestaciones vertidas por la parte actora, en razón que se encuentra en funciones un Concejo Municipal en el Municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, el cual se encuentra acreditado ante la Secretaría General de Gobierno del Estado.

Además, que la facultad establecida en el artículo 79 fracción XV de la Constitución Estatal, para designar a los Concejos Municipales, el Gobernador la había delegado, conforme al



“Acuerdo por el que se delega al Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, la facultad de designación de encargados de la Administración de los Municipios que así lo requieran, así como la de proponer al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente en su caso, la integración de Concejos Municipales en términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca”, el cual fue publicado el veinticinco de abril de dos mil diecisiete en el Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca.

Al efecto, remitió copia certificada del oficio SSG/SJAR/DJ/DC/2098/2020, signado por la Directora Jurídica de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca en atención al oficio CJGEO/DGTSPJ/546/2020 y anexó las acreditaciones correspondientes expedidas a los citados ciudadanas y ciudadanas.

Por su parte, el **Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado**, informa que no es cierto que esa autoridad haya sido omisa para designar a los integrantes del Concejo Municipal de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, en virtud que no ha recibido propuesta para su integración tal como lo establece el artículo 70 fracción XV de la Constitución del Estado, por lo que no hay consecuencias jurídicas de hecho ni de derecho que refirió la parte actora.

Ahora bien, respecto de los motivos de disensos que refiere la parte actora en el sentido de que el nombramiento del comisionado municipal, que en su caso el Gobernador pudiera nombrar, es inconstitucional.

Al respecto debe decirse que, un acto de autoridad se traduce en cualquier hecho voluntario o intencional, negativo o positivo imputable a un órgano del estado, consistente en una ejecución o en una decisión o en ambas conjuntamente que produzcan una afectación de situaciones jurídicas o de hechos determinadas, que se impongan imperativa, unilateral o coercitivamente. Dentro de

tales características destaca la intensión de la causación de una afectación, esto con un fin determinado.

**En ese sentido**, tales motivos de disensos, se realizan contra de un acto futuro de realización incierta, dado que, del informe rendido por parte del Gobernador del Estado, no se advierte elemento alguno que evidencie que en el caso concreto va a nombrar a un comisionado, de ahí que, la vulneración a los derechos de los ahora actores, en todo caso se puede actualizar una vez que se materialice el acto, es decir, que el Gobernador del Estado nombre a un comisionado provisional, de ahí que, tales motivos de disensos se tornan **inoperantes, dado que tal acto no se ha materializado**.

**Ahora bien**, en cuanto hace al acto reclamado consistente en su limitación a sus derechos humanos y electorales como de los habitantes del Municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, al no emitir resolución respecto a la no celebración de la elección ordinaria de concejales municipales y el establecimiento de una autoridad provisional o definitiva.

En el caso, se desestima los motivos de disensos que refiere la parte actora, ello porque si bien es un hecho notorio que no se llevó acabo la asamblea electiva en San Juan Bautista Guelache, para llevar elegir a sus autoridades para el periodo del año dos mil veinte-dos mil veintidós; esto, se debe porque internamente las comunidades que conforman dicho Municipio no han generado los consensos para establecer la reglas para elegir a sus autoridades<sup>19</sup>.

En ese sentido, se ha considerado que cuando en una controversia relacionada con sistemas normativos indígenas, se advierte un posible conflicto interno entre grupos de una comunidad, una primera solución son los trabajos de mediación, conciliación y

---

<sup>19</sup> En razón que este Tribunal está velando con el cumplimiento de la sentencia dictada en el expediente JNI/20/2018 y acumulado.



consulta, entre las distintas facciones en pugna, privilegiando el diálogo y la concertación de acuerdos que permitan la coexistencia armónica de los derechos en disputa.

Margarita Dalton<sup>20</sup> señala que las autoridades en las comunidades resuelven los problemas siguiendo una vieja tradición que consiste en llamar a los involucrados y tratar de resolver conflictos mediante el acuerdo entre las partes. Estas reuniones pueden durar muchas horas y sólo se cierran hasta llegar a un acuerdo. Cuando no se puede arreglar el problema de esta forma se acude a los tribunales distritales.

De lo anterior, se advierte que, en las comunidades de usos y costumbres, la forma por excelencia de resolver los conflictos es a través de asambleas comunitarias, en las cuales participan los interesados directos y luego del correspondiente debate, se emiten acuerdos que deben ser respetados por toda la comunidad.

Sin embargo, la experiencia de este órgano jurisdiccional al resolver juicios derivados de elecciones municipales bajo ese régimen ha sido que no siempre los diversos grupos inmersos en alguna problemática llegan a consensar acuerdos, lo que a la postre se traduce en conflictos intracomunitarios que perduran al infinito, sin que pueda materializarse el dialogo, lo que se traduce en que la integración de los órganos de representación popular se postergue por tiempos prologados.

Se afirma lo anterior, porque la problemática política y social de San Juan Bautista Guelache está antecedida por la imposibilidad celebrar una elección ordinaria desde hace más de tres periodos y, actualmente, están en pláticas para poder establecer sus reglas para que puedan participar no solo la cabecera sino los ciudadanos de las Agencias.

---

<sup>20</sup> Véase Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, CIESAS, México, 2012, p. 127.

Sin que ello implique, vulneración a sus derechos humanos de los actores, dado que en atención a su derecho de autodeterminación y autonomía que tiene la comunidad es que el estado tiene que respetar sus mecanismos para elegir a sus autoridades.

Ahora bien, de conformidad con los artículos 115 fracción I, de la Constitución Federal; 59 fracción IX, 79 fracción XV, de la Constitución Estatal y 40 de la Ley Orgánica Municipal, se puede establecer que los **Concejos municipales** tiene naturaleza para situaciones extraordinarias, sustituyendo de forma emergente al Ayuntamiento a fin de evitar que un Municipio se quede sin autoridad, por lo que podrá existir únicamente cuando se declare **suspendido o desaparecido un Ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la sus miembros si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplente ni que se celebren nuevas elecciones**; cuando por cualquier circunstancia especial no se verifcare la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida y en aquellos casos en que se ponga en peligro la paz pública o la estabilidad de las instituciones

Por tanto, su designación resulta necesaria hasta en tanto entren el desempeño de su encargo los integrantes del Ayuntamiento electos a través de las formas propias que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades, y podrán concluir los periodos respectivos.

En ese sentido, los ciudadanos que forman parte de los Concejos Municipales derivan de un procedimiento administrativo para afrontar una situación extraordinaria, cuando no se puede llevar a cabo una asamblea. Pero para la designación de los ciudadanos es la facultad del Gobernador hacer la propuesta; **por lo que no le son aplicables los principios electorales por el simple hecho de que no se constituyen a través del voto ciudadano.**

Cabe precisar que en atención a ello, el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera



Circunscripción Plurinominal Electoral, dictó sentencia en el expediente SX-JDC-345/2019, cuyos efectos en lo que interesa se determinó que en la integración del Ayuntamiento, se debe **privilegiar la celebración de la elección** ordinaria para el trienio 2020-2022, para lo cual, la comunidad de San Juan Bautista Guelache, conforme a su libre determinación, deberá definir las reglas de la elección y garantizar la participación de la cabecera municipal y todas las agencias y el núcleo rural. Sin que se realizaran pronunciamiento alguno con relación a las ciudadanas y ciudadanos designados para integrar del Concejo Municipal de San Juan Bautista Guelache, Etlá Oaxaca.

Asimismo, es un hecho notorio que no se ha celebrado la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache, Etlá Oaxaca, para el trienio 2020-2022, esto derivado en la suspensión las pláticas conciliatorias para la celebración de la asamblea electiva, con motivo de la contingencia de salud que atraviesa el país originada por el virus covid-19, lo que ha impedido continuar con las reuniones de trabajo con el objeto de definir las reglas para la elección de concejales de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca.

En ese sentido, para este Tribunal los integrantes del Concejo Municipal designado el treinta de enero de dos mil diecinueve, como órgano de gobierno ha asumido la responsabilidad operatividad política, legal y administrativa del Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache, Etlá Oaxaca, y en su integración se privilegió realizarse en un clima de entendimiento y armonía y consenso, entre los ciudadanos del citado municipio de las cabecera Municipal y las Agencias de Santos Degollado, San Miguel, San Gabriel, la Asunción y el Núcleo Rural El vergel, a fin de prevaler el interés de la ciudadanía y se salvaguarden los derechos de los habitantes del Municipio.

De ahí que tal, como lo precisa el Apoderado Legal del Consejero Jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca y Representante Legal del Titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, a la fecha existe

en funciones un Concejo Municipal en el Municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, el cual se encuentra acreditado ante la Secretaría General de Gobierno del Estado.

Lo anterior, de la valoración que se realiza de la documentación relativa al original del oficio SSG/SGAR/DJ/DC/2098/2020 y a las copias certificadas de las acreditaciones respectivas de los integrantes del Concejo Municipal de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, documentales a las cuales se les otorga pleno valor probatorio, en términos del artículo 16, numerales 1 y 2 de la Ley de Medios Local.

Por el cual se advierte que se encuentra acreditado ante la citada Secretaría un Concejo Municipal del municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, integrado de la siguiente forma:

CARGO	PROPIETARIO
Consejero Presidente	<b>Emiliano Hernández Pérez</b>
Consejero Síndico	<b>Yolanda Vásquez Jiménez</b>
Consejero de Hacienda	<b>Franco Ramírez Marmolejo</b>
Consejero de Obras	<b>Neftaly Hernández Martínez</b>
Consejero de Educación	<b>Marta Hernández López</b>
Consejero de Salud	<b>Soledad María Altamirano Bello</b>
Tesorero de Concejo	<b>Humberto Bautista Pérez</b>
Secretario de Concejo	<b>Hilario Luna Mendoza</b>

Si bien el mismo, fue designado mediante decreto 530, de treinta de enero de dos mil diecinueve, su temporalidad no fue determinada al treinta y uno de diciembre de diecinueve, como lo afirma la parte actora, **sino hasta en tanto entren en funciones las autoridades que surjan de la elección extraordinaria del citado Municipio.**

En ese sentido, dada la problemática que existe en dicha comunidad para elegir a sus autoridades, nombrar a un nuevo Concejo, implicaría que se retasen los preparativos para elegir a sus autoridades.



Por tanto, sí existe autoridad en funciones en municipio de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, por lo que no asiste la razón a la parte actora de que se ordene la designación de nuevos integrantes.

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 como acontece en el presente asunto.

Sin embargo, atendiendo a la situación política electoral, no es viable que se distraiga en el consenso de una nueva integración, aunado a que este Tribunal al dictar sentencia en el expediente a JNI/20/2018, ordenó que el Concejo Municipal de mérito, debe estar en funciones hasta en tanto entren en funciones las autoridades que surjan de la nueva elección de ahí que en consideración que a la fecha no se ha llevado a cabo la elección, en consecuencia, sigue vigente lo ordenado por este tribunal.

Tal implementación, es una medida que pueda solventar la problemática surgida en San Juan Bautista Guelache ETLA, Oaxaca, sin ello genere un menoscabo en el correcto funcionamiento de la administración pública municipal.

Al ser una medida que es extraordinaria, temporal y necesaria en el presente caso, porque de esta forma es posible armonizar el derecho de libre determinación de la comunidad y las facultades del Gobernador del Estado y del Congreso Estatal para adoptar este tipo de medidas.

Lo cual obedece al contexto en el cual se desenvuelve los ciudadanos de la comunidad de San Juan Bautista Guelache, ETLA,

Oaxaca, medida en la cual ha sido respetada 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, al haberse permitido 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 Concejo, mientras se llevan a cabo los comicios.

Por tanto, aceptar la pretensión de la parte actora, implicaría trasgredir el derecho de autonomía y autodeterminación que la comunidad y se trastocaría el derecho de los ciudadanos de elegir a sus autoridades con lo que se vulneraría el artículo 35 de la Constitución Federal.

Por lo que hace, a los actos que le reclaman al Congreso del Estado, se desestima dado, que para que dicha autoridad pueda realizar un acto, implicaría que el Gobernador del Estado por conducto de quien autorice realice una propuesta para la integración de dicho concejo.

De ahí que, por las consideraciones expuestas se determine que no le asiste la razón a la parte actora, con relación a las omisiones que reclama y en consecuencia se determinan **infundados** los agravios planteados.

#### **X. Notificación.**

Notifíquese personalmente la parte actora; y, mediante oficio a las autoridades responsables, con copia certificada de la presente determinación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26; 27y 29, de la Ley Medios.

Por lo expuesto y fundado se:

**RESUELVE**



**Primero.** Se **declaran infundados** los agravios hechos valer por la parte actora en los términos de la presente sentencia.

**Segundo. Notifíquese** a las partes en términos ordenados.

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

Así lo resuelven por mayoría de votos, la y los integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, con el voto particular de la **Magistrada Maestra Elizabeth Bautista Velasco, Magistrado Maestro Miguel Ángel Carballido Díaz, y Magistrado Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez**, quienes actúan ante el **licenciado Miguel Ángel Ortega Martínez**, Secretario General, que autoriza y da fe.



## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MAESTRA ELIZABETH BAUTISTA VELASCO EN RELACIÓN CON EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA EN EL RÉGIMEN DE SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS JDCI/45/2020.

El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca resolvió dicho medio de impugnación en sesión celebrada el veintitrés de octubre de dos mil veinte. Por dicho medio, diversos ciudadanos indígenas de San Juan Bautista Guelache, ETLA, Oaxaca, controvirtieron, entre otras cosas, la omisión del Gobernador y del Congreso del Estado, de incoar el procedimiento constitucional para la integración del Concejo Municipal del referido Municipio.

En la resolución, el Pleno calificó como infundado el agravio relacionado con la omisión atribuida a las autoridades señaladas como responsables, pues una vez valorado el contenido de los informes circunstanciados, concluyó que existe en funciones un Concejo Municipal en dicha municipalidad; y que del análisis del Decreto legislativo 530<sup>1</sup> que dio origen al referido Órgano, se advertía que la temporalidad en el cargo de sus integrantes, no fue determinada a una fecha en concreto.

Considero que el planteamiento debió haber sido estudiado desde una óptica distinta de la que se adoptó. En el presente **voto particular**<sup>2</sup> explicaré el porqué de ello y señalaré las razones por las cuales debió haber sido calificado como fundado el agravio.

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo de **treinta de enero de dos mil diecinueve**, que se invoca como hecho notorio con fundamento en el artículo 15, numeral 1, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca. Disponible en el siguiente enlace electrónico: [https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/decrets/DLXIV\\_0530.pdf](https://docs64.congresooaxaca.gob.mx/documents/decrets/DLXIV_0530.pdf)

<sup>2</sup> Con fundamento en el artículo 24, numeral 2, inciso c), de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, así como los artículos 16, fracción VII y 34, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, emito el presente voto particular.

Así, en este voto, no trataré el tema sobre el posible nombramiento de un Comisionado Municipal sino, solamente, me avocaré a la discusión respecto del motivo de inconformidad en mención, en razón de que coincido con el tratamiento dado a ese punto en concreto.

La **metodología** de estudio será la que sigue: primero, relataré los antecedentes del asunto; en seguida, expondré los argumentos de la mayoría de los Magistrados; y finalmente, demostraré que, a diferencia del criterio plasmado en la sentencia, existen razones suficientes para atender favorablemente la pretensión de la parte actora.

### **I. Antecedentes del caso.**

El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca<sup>3</sup> declaró que en San Juan Bautista Guelache no se realizó la elección de concejales del Ayuntamiento respecto al periodo consuetudinario **2017-2019**.

El cuatro de febrero de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la Asamblea General Extraordinaria para elegir a los concejales del Ayuntamiento para el periodo **2017-2019**, la cual fue validada por el IEEPCO el once de mayo siguiente.

El veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, este Tribunal<sup>4</sup> revocó la validez de la elección extraordinaria **2017-2019**, declaró su nulidad y ordenó la celebración de una nueva elección. Esa determinación fue confirmada por la Sala Regional Xalapa y por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>5</sup>.

El **veintitrés de octubre de dos mil diecinueve**, la Sala Regional Xalapa emitió sentencia en el juicio ciudadano SX-

---

<sup>3</sup> En adelante IEEPCO.

<sup>4</sup> La sentencia se dictó en los expedientes JNI-20/2018 y acumulados.

<sup>5</sup> La Sala Regional Xalapa, al resolver el medio de impugnación SX-JDC-822/2018, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho; y la Sala Superior al resolver el SUP-REC-1534/2018, el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, confirmaron dicha determinación.



JDC-345/2019, en la que, entre otras cosas, determinó los siguiente:

Para la integración del Ayuntamiento, se debe privilegiar la celebración de la elección ordinaria para el trienio **2020-2022**, no así la extraordinaria correspondiente al trienio **2017-2019**, en razón de que dicho periodo constitucional culminaría prácticamente en los dos meses siguientes al dictado de dicha resolución.

**El dos de enero de dos mil veinte**, respecto al trienio **2020-2022** el **IEEPCO** informó al Gobernador del Estado, que en el ámbito de sus competencias resolviera lo procedente, en atención a la **siguiente circunstancia:**

Que una vez concluida la calificación de elecciones de concejales a los Ayuntamientos que se rigen por sistemas normativos indígenas correspondientes al año **dos mil diecinueve**, el Municipio de San Juan Bautista Guelache, Oaxaca, omitió remitir la documentación respecto a su elección ordinaria.

Por lo cual no fue posible que el IEEPCO emitiera el pronunciamiento correspondiente y en consecuencia se actualizaban los alcances de las hipótesis contenidas en el artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

## **II. Conclusiones centrales de la mayoría.**

**a.** Sí existe autoridad en funciones en municipio de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, por lo que no asiste la razón a la parte actora de que se ordene la designación de nuevos integrantes.

**b.** Si bien el mismo fue designado mediante Decreto legislativo 530, de treinta de enero de dos mil diecinueve, su temporalidad no fue determinada al treinta y uno de diciembre de diecinueve, como lo afirma la parte actora, **sino hasta en**

**tanto entren en funciones las autoridades que surjan de la elección extraordinaria del citado Municipio.**

c. Dada la problemática que existe en dicha comunidad para elegir a sus autoridades, nombrar un nuevo consejo implicaría que se retasen los preparativos para elegir a sus autoridades. **(sic)**

### **III. Razones del disenso.**

Contrario a lo sostenido en la sentencia, no me parece que sea correcto resolver la controversia a partir de acreditarse o no la existencia de un Concejo Municipal.

Así también considero contrario a derecho la interpretación hecha al Decreto Legislativo 530 en el sentido de que la intención del Órgano legislativo era que la duración en el cargo de los integrantes del Concejo Municipal dependiera de un acto futuro de realización incierta.

Como lo sería la concretización de una elección extraordinaria, que como en el caso, la fase de preparación ya rebasó los periodos de tiempo establecidos en el propio sistema normativo interno en cuanto a la duración de los Concejales del Ayuntamiento.

Lo que debió analizarse en un primer momento, **tal y como se plantea en la demanda**, es la omisión del Gobernador del Estado de pronunciarse respecto al contenido del oficio IEEPCO/SE/19/2020<sup>6</sup>, con cual se le informó **la no verificación de la elección ordinaria 2020-2022**; a partir de ahí determinar si se actualizaba o no, un nuevo supuesto de derecho.

Es decir, establecer si estamos ante la preparación de una elección ordinaria o extraordinaria para el periodo **2020-2022** y finalmente determinar, si los actuales integrantes del Concejo Municipal han concluido su encargo.

---

<sup>6</sup> Visible en foja 107 del expediente en que se actúa.



Acorde al parámetro antes referido, del análisis del oficio **IEEPCO/SE/19/2020**, se advierte que en San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, **no tuvo verificativo la elección ordinaria 2020-2022**. Documental que no fue controvertida por las autoridades señaladas como responsables, ni formularon pronunciamiento alguno respecto a su contenido, abocándose únicamente el representante del Gobernador del Estado en reiterar argumentos relacionados con la existencia del referido Concejo Municipal.

En ese sentido, considero que el Pleno deja subsistente la omisión del Gobernador del Estado, de emitir pronunciamiento alguno en relación al contenido del oficio **IEEPCO/SE/19/2020**, en razón de que con dicha documental el IEEPCO lo ubicó en supuesto jurídico para que emitiera un acto positivo.

Ello es así, pues con dicho oficio se informó que no tuvo verificativo la elección ordinaria **2020-2022** en San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, para lo cual en el ámbito de sus competencias el Gobernador debería de resolver lo conducente, en términos de lo establecido en las hipótesis contenidas en el artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

Delineado lo anterior, la segunda cuestión a resolver es determinar la naturaleza de la elección para integrar el Ayuntamiento **2020-2022**, es decir si estamos ante la celebración de una elección ordinaria o extraordinaria.

Para lo cual es importante mencionar que el **veintitrés de octubre de dos mil diecinueve**, respecto a la celebración de la elección extraordinaria, ordenada primigeniamente por este Tribunal, la Sala Regional Xalapa<sup>7</sup>, ante la proximidad de la conclusión del **periodo ordinario 2017-2019**, determinó que debería de privilegiarse la periodicidad de las elecciones

---

<sup>7</sup> La Sala Regional Xalapa, al resolver el medio de impugnación SX-JDC-345/2018, el veintitrés de octubre de dos mil diecinueve.

mediante la preparación y celebración de una elección para el siguiente **periodo ordinario 2020-2022**.

Sin embargo, como bien se precisa en la decisión mayoritaria, la referida determinación no fue cumplimentada en sus términos, al ser un hecho notorio que a la fecha no ha tenido verificativo la Asamblea Electiva en San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca y con ello los ciudadanos de la municipalidad estuvieran en aptitud de elegir a sus autoridades tradicionales para el periodo **2020-2022**.

Por lo cual, si el **tres de enero de dos mil veinte**, el IEEPCO informó al Gobernador del Estado que no tuvo verificativo la elección ordinaria **2020-2022** y si de autos no se advierte circunstancia en contrario, **es dable concluir que la naturaleza del procedimiento electoral comunitario adquirió un carácter extraordinario**.

Superado lo anterior, la cuestión a dilucidar es **si los actuales integrantes del Concejo Municipal han concluido su encargo**.

En el caso está fuera de controversia que en San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca, se renuevan consuetudinariamente los integrantes del Ayuntamiento por periodos de tres años.

Como bien se precisa en el marco normativo de la sentencia, la razón de ser de los Concejos Municipales radica en su **naturaleza sustituta y emergente** con respecto a la figura constitucional del Ayuntamiento.

En ese sentido, de la lectura sistemática de los artículos 2º y 115 de la Constitución Federal; 16, 59 y 79 de la Constitución Local, se advierte que los respectivos constituyentes consideraron que los Concejos Municipales **tienen como finalidad concluir los períodos consuetudinarios** que, por alguna causa grave, los Ayuntamientos electos popularmente no pudieran haber terminado.



Acorde al parámetro de regularidad constitucional referido, el lapso de duración de los integrantes del Concejo Municipal, **necesariamente tiene que ser congruente con el periodo consuetudinario** por el cual es electo un ciudadano para integrar como Concejal un Ayuntamiento.

Al respecto cobra vigencia el principio general de derecho que refiere que lo accesorio sigue la suerte de lo principal, de manera que, si en el caso, hay uno o varios preceptos categóricos, los cuales disponen que, ante la inexistencia de un Ayuntamiento, en su sustitución será integrado provisionalmente un Concejo Municipal que concluirá el periodo respectivo, es dable afirmar que, aún en la hipótesis más compleja, estos órganos comparten la misma temporalidad.

En ese orden de ideas, el **veintitrés de octubre de dos mil diecinueve**, la Sala Regional Xalapa al dictar la sentencia correspondiente al expediente SX-JDC-345/2020, puntualizó que, si bien **en ese momento** se podría afirmar que en el caso no existía una autoridad electa por la ciudadanía.

**Por ende, el hecho de velar por cumplimiento de la elección ordinaria 2020-2022, en lugar de la extraordinaria 2017-2019, no se estaría ante la perpetuación de determinadas personas en el poder público, lo cierto es que implicaría la continuidad del consejo de administración municipal nombrado por el Congreso local**<sup>8</sup>.

**Por lo que consideró necesario que la comunidad de San Juan Bautista Guelache hiciera los esfuerzos necesarios para lograr una elección ordinaria.**

Otorgándole al IEEPCO un plazo de **quince días naturales** a partir de la notificación del fallo para el efecto de desahogar la fase de definición de reglas junto con las partes involucradas y así emitir la convocatoria respectiva.

---

<sup>8</sup> Mediante decreto 530 de treinta de enero de dos mil diecinueve.

Así también, se otorgó un plazo de **diez días naturales** a partir de la emisión de la convocatoria para llevar a cabo la elección.

Sin embargo, a la fecha no se han podido concretizar las reuniones de trabajo con el objeto de definir las reglas de la elección con Concejales de San Juan Bautista Guelache, Etlá, Oaxaca<sup>9</sup>.

En ese sentido, es importante mencionar que el contexto en que fue dictada la resolución correspondiente al expediente SX-JDC-345/2020 ha cambiado, pues la misma se dictó cuando aun no culminaba el periodo consuetudinario **2017-2019**, por lo que en ese momento no era necesario el cambio en la integración en el Consejo Municipal. Circunstancias que cambiaron a partir del uno de enero de dos mil veinte.

Las anteriores consideraciones permiten concluir que le asiste la razón a la parte actora cuando refiere que existe un nuevo supuesto dado que **estamos en otro periodo constitucional**, por lo cual lo correcto era calificar como fundado el agravio y en consecuencia ordenar a las autoridades señaladas como responsables agotar el procedimiento para la nueva integración del Consejo Municipal correspondiente al actual **periodo extraordinario 2020-2022**.

Es decir, si el referido periodo inició el uno de enero de dos mil veinte, es a partir de ese momento que debería de concretizarse una alternancia en la integración del Consejo Municipal. Esto con la intervención previa de las autoridades señaladas como responsables, tal y como lo comunicó el IEEPCO al Gobernador del Estado, mediante el oficio multicitado.

Argumentar lo contrario implicaría, a modo de reducción a lo absurdo, que los individuos que integran dichos Concejos perdurarán *ad infinitum*, en dichos cargos.

---

<sup>9</sup> Incidente de incumplimiento de sentencia-3-SX-JDC-345/2020 de dieciséis de abril de dos mil veinte.



Aunado a lo anterior, es importante mencionar que en el proyecto se afirma que la propuesta de los ciudadanos que integran el Concejo Municipal es una facultad del Gobernador; **no le son aplicables los principios electorales por el simple hecho de que no se constituyen a través del voto ciudadano.**

Considero que la última parte del párrafo que antecede también es incorrecta, puesto que es de explorado derecho que las normas constitucionales y ordinarias que rigen el procedimiento de creación e integración de un Concejo Municipal guardan una relación directa con el procedimiento electoral, en donde se eligen a los representantes de un Ayuntamiento y, por ende, con los derechos político electorales<sup>10</sup>.

Esto es así, dado que la naturaleza electoral del Concejo Municipal radica en la creación y nombramiento de órganos de gobierno municipal de carácter extraordinario **que sustituirán por un plazo determinado** a órganos elegidos popularmente.

Por las razones expresadas y al disentir del criterio sustentado por los demás Magistrados en el presente juicio, formulo **VOTO PARTICULAR.**

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**MAESTRA ELIZABETH BAUTISTA VELASCO**

---

<sup>10</sup> Jurisprudencia P./J. 54/2010. **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO CONTRA NORMAS QUE FACULTEN A UN CONGRESO LOCAL A DESIGNAR CONCEJOS MUNICIPALES ENTRE PERIODOS REGULARES DE GOBIERNO.** Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.