



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

EXPEDIENTE: JDC/17/2017

**ACTORES: ANTONIA LARA
LARA Y OTRO.**

**AUTORIDAD
RESPONSABLE: GOBERNADOR
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA**

**MAGISTRADO PONENTE:
VÍCTOR MANUEL JIMÉNEZ
VILORIA**

**OAXACA DE JUÁREZ OAXACA, A VEINTIOCHO DE
MARZO DE DOS MIL DIECISIETE.**

VISTOS, para resolver, los autos del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/17/2017, promovido por Antonia Lara Lara y Oscar Rodríguez García, ostentándose como agente municipal y Tesorero de Santa María Tiltepec, San Pedro Topiltepec, Oaxaca, en contra del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, por la emisión del acto, acuerdo o resolución, mediante el cual nombró a un encargado de la administración municipal de San Pedro Topiltepec, Oaxaca y,

RESULTANDO

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

1.- Solicitud de la Autoridad Administrativa Electoral. Mediante oficio número IEEPCO/DESNI/087/2016, de fecha cuatro de enero del dos mil dieciséis, el Instituto Electoral Local solicitó a la autoridad municipal informara por escrito, cuando

menos con noventa días de anticipación, la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de Concejales del Ayuntamiento de San Pedro Topiltepec, Oaxaca cuyos ciudadanos electos deberían tomar posesión de su cargo el día uno de enero del dos mil diecisiete.

2.- **No se dio respuesta a la solicitud.** No obra documental alguna en el expediente correspondiente, mediante el cual se haya dado respuesta a la solicitud realizada por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos de dicho Instituto.

3.- **Oficio del Administrador Municipal.** El día veintinueve de diciembre de dos mil dieciséis, se recibió en la oficialía de partes del Instituto Electoral Local, oficio número AMSPT/SN/2016 y diversas actas como anexos, signado por el ciudadano Moisés Martínez Velasco, en su carácter de administrador municipal del municipio de San Pedro Topiltepec, Oaxaca, mediante el cual hizo del conocimiento del Consejo General del Instituto precitado lo siguiente:

"...A LO QUE RESUMO QUE LAS LOCALIDADES HAN LLEGADO A FELIZ ACUERDO DE SUSPENDER LOS DIALOGOS PARA ELEGIR SUS CONSEJALES Y CONVENIERON(SIC) EN DAR UN TIEMPO PARA QUE AMBAS LOCALIDADES DIALOGUEN CON SUS ASAMBLEAS LAS DIVERSAS DIFERENCIAS Y PROBLEMATICAS QUE FRENAN ESTAS ELECCIONES, PARA QUE POSTERIORMENTE EN UN FUTURO SE DETERMINEN LOS ACUERDOS QUE DARAN LA PAUTA PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS CIUDADANOS QUE CONFORMARAN LA AUTORIDAD ELECTA DE ESTE MUNICIPIO"

3.- **Emisión del acuerdo IEEPCO-CG-SNI-356/2016.** El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitió el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-356/2016, respecto de la renovación de los ayuntamientos en diversos municipios del estado de Oaxaca, que electoralmente se rigen por sistemas normativos internos, en el proceso electoral ordinario 2016, dentro de los cuales se encuentra el municipio de San Pedro Topiltepec, Oaxaca, y en dicho acuerdo



se declaró que no se realizó la elección de concejales a dicho ayuntamiento.

4.- Conocimiento de nombramiento de administrador.

El veintiséis de enero de dos mil diecisiete, se enteraron a través de los medios de comunicación, que el Gobernador del Estado de Oaxaca, sin consulta previa a la comunidad indígena de San Pedro Topiltepec, Oaxaca.

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

a) Presentación de la demanda. El veintisiete de enero del presente año, Antonia Lara Lara y Oscar Rodríguez García, en sus caracteres de agenta municipal y tesorero de la agencia de Santa María Tiltepec, San Pedro Topiltepec, Oaxaca, presentaron en la Oficialía de Partes de este Tribunal, senda demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano, contra actos del Gobernador del Estado de Oaxaca.

b) Radicación y turno del expediente. Mediante proveído de veintisiete de enero de dos mil diecisiete, el Magistrado Presidente de este Tribunal, ordenó formar el expediente JDC/17/2017; y turnar los autos al Magistrado Maestro Víctor Manuel Jiménez Viloría, para el trámite y sustanciación del juicio de referencia.

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

d) Cumplimiento de trámite de publicidad y requerimiento a autoridades. Por proveído de dos de marzo del año en curso el magistrado instructor, tuvo por cumplido el trámite de publicidad, y requirió a diversas autoridades administrativas a efecto de contar con los elementos necesarios para resolver el presente asunto.

e) Cumplimiento al requerimiento a autoridades. Por proveído de dieciséis de marzo del año en curso el magistrado instructor, tuvo por cumplido lo solicitado a diversas autoridades en proveído de dos de marzo pasado, admitió el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano citado, las pruebas ofrecidas y al no haber requerimientos que formular, el magistrado instructor, declaró cerrada la instrucción del juicio ciudadano que nos ocupa.

f) Turno de los medios de impugnación. Con fecha veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, el Magistrado Instructor ordeno turnar los autos al Magistrado Presidente de este Tribunal, a efecto de que señalara fecha y hora para que, en sesión pública, fuera puesto a consideración del Pleno el proyecto de sentencia relativo al presente asunto.

g) Fecha y hora para sesión. En proveídos de veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, el Magistrado Presidente de este Órgano Jurisdiccional, señaló las diez horas, de esté día, para llevar a cabo la sesión pública de resolución del asunto en estudio, el que sería sometido a la consideración del Pleno de este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, y

CONSIDERANDO

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



medio de impugnación en que se actúa. Ello de conformidad con lo previsto en los artículos Lo anterior, con fundamento en los artículos 1º, 2º, apartado A, fracción VIII, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 16, 25, apartado D y 114 Bis, de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 104 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, porque se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Antonia Lara Lara y Oscar Rodríguez García, ostentándose como agenta municipal y Tesorero de Santa María Tiltepec, San Pedro Topiltepec, Oaxaca, en virtud de que consideran violado su derecho político-electoral de elegir a las autoridades tradicionales que los gobiernen.

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

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

SEGUNDO. Reencauzamiento. Con el fin de potencializar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia previsto en el numeral 17 de la Ley Suprema, y toda vez que en la demanda se identifica el acuerdo combatido, se advierte claramente la voluntad de los actores, pues comparecen por su propio derecho, además de que expresan los motivos de agravio que a su consideración les causa el acto reclamado y dado que, el juicio ciudadano no es la vía idónea para controvertir el acuerdo

impugnado, se reencausa la presente impugnación a Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos, en términos de lo establecido por los artículos 98, 99 y 102 de la Ley adjetiva electoral.

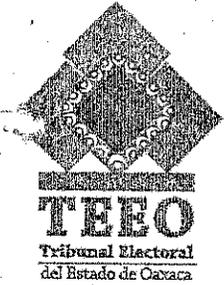
Sirve a lo anterior, la jurisprudencia 1/97 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de rubro: **MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA.**

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

TERCERO. Precisión de autoridad responsable. Antes de proceder al estudio de los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación es preciso puntualizar lo siguiente:

La parte actora señala en su escrito de demanda como autoridad responsable al Gobernador del Estado, sin embargo, en el informe rendido por el Consejero Jurídico del Gobierno de Estado, se manifiesta que la autoridad que emitió el acto reclamado es el Secretario General de Gobierno del Estado, en términos del **acuerdo por el que se delega la facultad de designación de encargados de la administración de los municipios que así lo requieran, al Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, Licenciado Alejandro Avilés Álvarez**, mismo que fue publicado en el extra del periódico oficial del estado el primero de diciembre de dos mil dieciséis.

Razones por las cuales, y al advertirse elementos en autos que permiten concluir que el nombramiento impugnado fue expedido por el Secretario General de Gobierno del Estado, se



tiene como autoridad responsable al citado secretario general, para efectos de la presente sentencia.

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

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

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

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

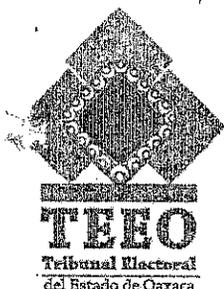
c) Legitimación. De conformidad con los artículos 12, apartado 1, inciso a), de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca; corresponde a los ciudadanos instaurar los medios de impugnación, cuando consideren que un acto o resolución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

En el presente caso, se cumple el requisito, toda vez que el recurso fue interpuesto por la agente municipal y el tesorero de la agencia de Santa María Tiltepec, comunidad que pertenece a San Pedro Topiltepec, personalidad que no fue controvertida en autos.

d) Interés jurídico. Se cumple en el presente asunto, dado que los actos impugnados por los actores tienen que ver con la administración de su municipio, pues promueven el presente asunto la agente municipal y el tesorero de la agencia de Santa María Tiltepec, comunidad que pertenece a San Pedro Topiltepec, municipio en el cual ejercerá los actos el ciudadano nombrado por la autoridad responsable, de ahí que tengan interés directo y legitimación para promover el presente medio de impugnación, en términos de lo dispuesto por el artículo 12, párrafo 1, inciso a), y 87, inciso b) y c) de la ley adjetiva de la materia.

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

QUINTO. Precisión del acto impugnado. Del texto del escrito promovido por Antonia Lara Lara y Oscar Rodríguez García, ostentándose como agente municipal y Tesorero de Santa María Tiltepec, San Pedro Topiltepec, Oaxaca, se obtiene que la demanda que motivó este juicio se sostiene, entre otras cosas, las siguientes argumentaciones:



-Que mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-356/2016 de treinta y uno de diciembre del dos mil dieciséis el instituto electoral local declaró que no se realizó la elección de concejales al Ayuntamiento Constitucional de San Pedro Topiltepec, Oaxaca.

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

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

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

Como se determinó, los actores forman parte del pueblo indígena de San Pedro Topiltepec, Oaxaca, por lo que, bajo esa perspectiva, este Tribunal al realizar el estudio de los agravios, con fundamento en los artículos 2º, apartado A, fracción VIII, 17, párrafo 2, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 82 numeral 4 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca; 2, 3, y 6 de la Ley para Atender, Prevenir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Oaxaca, 2, 4, apartado 1, y 12 del Convenio 169 de la

Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, procederá a suplir tanto la deficiencia de los agravios como la ausencia total de los mismos.

Ello en virtud de que en los medios de impugnación promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

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

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



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

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

En esta virtud, en el caso, se analiza la constitucionalidad de la designación de Administración Municipal por parte del Secretario General de Gobierno del Estado, pues a decir de la parte actora, a través de dicho nombramiento se violentó lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Federal, en cuanto a que se vulneró su derecho de libre autodeterminación.

SEXTO. Contexto jurídico. A continuación, se citarán precedentes derivados de diversos mecanismos de control constitucional que han sido instados con motivo del nombramiento de encargados de la administración en pueblos y comunidades indígenas:

1. Resolución del Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Oaxaca, dictada dentro del juicio de amparo 183/2014. Mediante escrito presentado el doce de febrero de dos mil catorce, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito con residencia en la ciudad de Oaxaca de

Juárez, una ciudadana integrante de una comunidad indígena del estado, solicitó el amparo y la protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y actos que a continuación se precisan:

AUTORIDADES RESPONSABLES

1. **LXII Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.**
2. **Mesa Directiva de la LXII Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.**
3. **Junta de Coordinación Política de la LXII Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.**
4. **Gobernador del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.**
5. **Secretario general de Gobierno del Estado de Oaxaca.**
6. **Consejero jurídico del Gobierno del Estado de Oaxaca.**
7. **Jefe de la unidad administrativa de la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado de Oaxaca.**
8. **Jefe de la unidad de talleres gráficos del Gobierno del Estado de Oaxaca.**

Señalando como acto reclamado el proceso legislativo, la aprobación, expedición, promulgación, aplicación, efectos y consecuencias jurídicas del Decreto número 5 de doce de diciembre del año dos mil trece, mediante el cual se reformó la fracción XIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. El decreto fue publicado en el Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha veintisiete de diciembre del año dos mil trece.

La parte quejosa estimó violados en su perjuicio los derechos fundamentales contenidos en los artículos 1º, 2º, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º y 8º del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 1 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;



1º, 3º, 4º, 5º, 18, 19, 20, 32 y 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas; relató los antecedentes del caso y expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes.

Seguidos los trámites legales, el Juez de Distrito celebró audiencia constitucional el veintidós de mayo de dos mil catorce; y dictó sentencia terminada de engrosar el quince de agosto siguiente, con los puntos resolutive que a continuación se transcriben:

Primero. Se sobresee en el juicio de amparo promovido por -----, contra el acto reclamado a la jefa de la unidad administrativa de la Consejería Jurídica, consistente en la promulgación, publicación, aplicación, efectos y consecuencias jurídicas del Decreto número 5 de doce de diciembre de dos mil trece, mediante el cual se reformó la fracción XIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de veintisiete de diciembre de dos mil trece, de conformidad con lo dispuesto en el considerando tercero de esta resolución.

Segundo. La justicia de la unión ampara y protege a -----, contra el acto reclamado a la LXII Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; Mesa Directiva y Junta de Coordinación Política, ambos de dicha legislatura; Gobernador del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; secretario general de gobierno de Oaxaca; consejero jurídico del gobierno del Estado de Oaxaca; y jefe de la unidad de talleres gráficos del gobierno del Estado de Oaxaca, que hizo consistir en proceso legislativo, aplicación, efectos y consecuencias jurídicas del Decreto número 5 de doce de diciembre de dos mil trece, mediante el cual se reformó la fracción XIII del artículo 59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Extra del Periódico Oficial del gobierno del Estado de veintisiete de diciembre de dos mil trece, para los efectos precisados en la parte final del considerando noveno de este fallo.

Las consideraciones que conforman la sentencia referida, en lo que interesa, fueron del tenor literal siguiente.

Esta norma [artículo 59, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca] con claridad dispone que es una facultad del Congreso del Estado designar, a propuesta del Gobernador, a los integrantes de los consejos municipales; además, que el Congreso hará 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, lo anterior de conformidad en lo establecido en la Ley de la materia.

Esa norma, confrontada a la luz del principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, como lo aduce el quejoso en sus conceptos de violación, resulta contraria al texto constitucional y a las normas convencionales analizadas pues, en caso de que se actualice el supuesto normativo enunciado, será el Congreso del Estado quien designará a un administrador municipal, sin consultar previamente a la comunidad o pueblo, lo que indudablemente vulnera su sistema normativo interno o el régimen de usos y costumbres reconocido para los pueblos indígenas.

En la exposición de motivos de once de diciembre de dos mil trece, los diputados integrantes de la Junta de Coordinación Política de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca, justificaron la reforma que constituye el acto aquí reclamado basándose en los principios de la división de poderes, el régimen democrático del Estado de Oaxaca y de acuerdo a las atribuciones que les confiere el artículo 59, fracción XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, para nombrar a los integrantes de los Consejos Municipales, lo que hicieron extensivo a la designación de los administradores municipales.

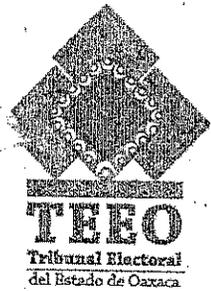
La exposición de motivos, en lo que interesa, es del tenor siguiente: (Se transcribe).

Sin embargo, de la lectura de tal exposición no se advierte que previamente a la aprobación de la iniciativa del proyecto de Decreto por el cual se reforma el artículo 59 en su fracción XIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se tomara en consideración que en el Estado existen municipios cuyos órganos de representación se eligen bajo sus sistemas normativos internos o de usos y costumbres y otros que lo hacen por el sistema de partidos políticos.

Tampoco está acreditado que el Constituyente local respecto al primer supuesto haya realizado la consulta previa a que se refiere el artículo 2º de la Constitución, en concordancia con los instrumentos internacionales invocados en esta resolución.

De lo hasta aquí narrado se advierte que tanto el artículo 2º constitucional, en el que se establecen todas las prerrogativas a favor de los pueblos indígenas, así como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, establecen la obligación de convocar a los pueblos indígenas en el momento en que se emita una legislación que de alguna manera afecte sus competencias.

(...) en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 1º de la Constitución, los pueblos indígenas asentados en el municipio de Santa María Atzompa, Oaxaca,



tienen el derecho humano a ser consultados mediante procedimientos adecuados a través de sus representantes, lo que debe hacerse de buena fe y acorde a las circunstancias que prevalezcan en el citado municipio, cuando se trate de legislar en alguna materia que incida directamente con su forma de autodeterminación, dicho en otras palabras, con sus usos y costumbres.

(...)

Por ende, dicho artículo [59 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca] en la actual redacción de su fracción XIII, resulta inconstitucional por violatorio del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e inconvencional al resultar violatorio del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, por no considerar que de manera previa a la reforma, e incluso a la designación de un administrador municipal si este fuera el resultado del proceso de consulta prelegislativa, debe consultarse a las comunidades indígenas que puedan verse afectadas por tal disposición, incluso porque su contenido normativo sobre la respuesta al problema de la elección fallida de autoridades políticas y la posible designación de un administrador municipal por parte del Congreso del Estado vulnera los derechos fundamentales a la consulta previa y libre autodeterminación, al ser excluido de la decisión que debe tomarse, lo que exigía dicha consulta y la omisión de ella tanto el proceso legislativo como su resultado normativo impugnado no garantiza a las comunidades indígenas el acceso efectivo a su participación política según sus modos de organización, que contravienen el principio de calidad democrática previsto en la norma constitucional y convencional analizadas.

(...)

Entonces, si en el caso no se realizó la consulta previa a la comunidad de Santa María Atzompa, Oaxaca, respecto de la reforma al artículo 59, en su fracción XIII, que aquí se combate, en la que se determina como una facultad del Congreso del Estado 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, de conformidad en lo establecido en la ley de la materia, esa circunstancia constituye una violación formal al procedimiento legislativo sino un vicio sustancial que afecta el derecho de los pueblos y comunidades indígenas como a la que pertenece el quejoso, pues se vulnera la vigencia de sus sistemas normativos internos y en específico, su derecho a ser consultado en la emisión de una norma constitucional que les afecta, que compromete, al menoscabarlo, el ejercicio a participar en el proceso deliberativo que afectaría sus formas de organización política y que desvirtúa la calidad democrática de su intervención en los procesos de creación legislativa constitucional, lo cual provoca la invalidez de la norma emitida.

(...)

En tal virtud, se declara la inconstitucionalidad del artículo 59, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada en el extra del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, el veintisiete de diciembre de dos mil trece y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley de Amparo, procede conceder el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso Mayren Mendoza Solano, en contra de dicho dispositivo.

No es obstáculo para que se declare la invalidez de esta reforma constitucional, precisamente por no haber satisfecho la necesidad de consulta que según el artículo 6°, Apartado 1, inciso a), del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece para consultar a los pueblos indígenas en el momento en que se emita o se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, el hecho que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y las leyes estatales no prevean el mecanismo por el que debe hacerse dicha consulta, pues, ello se encuentra establecido en la referida norma internacional.

Tampoco se considera que esta determinación afecte de modo alguno a las comunidades que no se consideran autodeterminadas por usos y costumbres, pues, como se dijo, la protección constitucional debe asegurar el acceso efectivo a la democracia de los pueblos y comunidades indígenas; sin embargo, a efecto de no vulnerar el derecho de las comunidades en las que actualmente se encuentre designado un administrador municipal, el Congreso del Estado deberá tomar las providencias necesarias para que dichos funcionarios permanezcan en su encargo hasta en tanto realiza la consulta, y en su caso, la reforma al multicitado numeral que cumpla con los estándares convencionales y constitucionales citados.

2. Resolución dictada en el Amparo en revisión A.R. 147/2015. Inconforme con la sentencia transcrita, el Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Congreso del Estado, en representación legal del Congreso del estado de Oaxaca, interpuso recurso de revisión ante el Juzgado Quinto de Distrito en la entidad el cinco de septiembre de dos mil catorce.

Al respecto, mediante sentencia de tres de junio de dos mil quince, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en esencia lo siguiente:

PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se sobresee en el juicio de amparo 183/2014, del índice del Juzgado Quinto de Distrito en el estado de Oaxaca.

TERCERO. Se deja sin materia el recurso de revisión adhesivo.

Resolviéndose lo anterior, al tenor de las siguientes consideraciones:

Por tanto, conforme a la Norma Fundamental, el juicio de amparo que se promueva en defensa de los derechos indígenas de autodeterminación, en contra de normas, actos o resoluciones de carácter electoral, entendidas en los términos precisados, resulta improcedente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo vigente, en relación con el 99 constitucional.

En este sentido, como ya se precisó, en el caso se actualiza la citada causal de improcedencia, debido a que la norma impugnada versa sobre la facultad del Congreso del estado de Oaxaca para la designación del encargado de la Administración Municipal, **cuando por cualquier circunstancia especial no se verifique la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida, de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia (entendida esta última como la ley electoral de la entidad);** hipótesis que encuadra en el supuesto de que la integración del Congreso de la Unión, de las Legislaturas estatales, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y de los Municipios, es materia electoral.

A mayor abundamiento, de la simple lectura de la sentencia dictada por el Juez de Distrito el veintidós de mayo de dos mil catorce, se observa que su estudio y conclusiones se hacen a la luz de principios democráticos y del derecho de las comunidades indígenas a decidir su organización política, así el *a quo* señaló, entre otras cosas, que el *"...contenido normativo sobre la respuesta al problema de la elección fallida de autoridades políticas y la posible designación de un administrador municipal por parte del Congreso del Estado vulnera los derechos fundamentales a la consulta previa y libre autodeterminación, al ser excluido de la decisión que debe tomarse, lo que exigía dicha consulta y la omisión de ella tanto el proceso legislativo como su resultado normativo impugnado no garantiza a las comunidades indígenas el acceso efectivo a su participación política según sus modos de organización, que contravienen el principio de calidad democrática previsto en la norma constitucional y convencional analizadas."*

Lo cual, como se precisó, compete al órgano especializado en materia electoral, de lo contrario, se rompe el sistema establecido constitucionalmente.



No pasa inadvertido que la parte quejosa controvertió directamente una ley; sin embargo, el sistema constitucional electoral garantiza, para los ciudadanos, poder combatir ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación una ley, con motivo de un acto de aplicación, y obtener su inaplicación.

Bajo las consideraciones anteriores, se determina que el amparo promovido en contra del artículo 59, fracción XIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca es improcedente y, por tanto, debe sobreseerse en el juicio.

3. Sentencia emitida en el Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano identificado con el número de expediente SUP-JDC-2487/2014. En sesión pública de veintiuno de mayo de dos mil catorce, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió anular la elección de Mazatlán de Villa de Flores, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, y vinculó a diversas autoridades para que coadyuvaran con la celebración de elecciones extraordinarias y con la elaboración de la traducción de un extracto de la sentencia para que ésta fuera difundida en la lengua originaria de los pobladores de la citada comunidad.

De conformidad con lo anterior, el treinta de mayo del año en curso, la entonces LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, a través de la Junta de Coordinación Política, nombró a Juan José Osante Pacheco como encargado de la Administración Municipal del municipio de Mazatlán Villa De Flores, Teotitlán De Flores Magón, Oaxaca.

Al respecto, el veintinueve de agosto del año en curso se presentó ante la Oficialía de Partes de dicha Sala Superior escrito mediante el cual Galdino Marín Ortega y otros, ostentándose como miembros de la Comisión para la Defensa de los Derechos Indígenas de Mazatlán de Villa de Flores, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca realizaron, por un lado,



diversas manifestaciones respecto del cumplimiento de la sentencia dictada por esta Sala Superior el veintiuno de mayo de dos mil catorce y, por el otro, solicitaron la destitución de Juan José Osante Pacheco como Administrador Municipal en la citada localidad.

El veintidós de septiembre del año en curso, la citada Sala Superior, acordó escindir la materia de la cuestión planteada en el escrito de solicitud de cumplimiento, en virtud de que en dicho escrito se planteó, tanto un incidente de inejecución de sentencia, como la destitución de Juan José Osante Pacheco como Administrador Municipal en la localidad de Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.

A través del mencionado acuerdo de escisión, la parte correlativa a la destitución del cargo del Administrador Municipal, se reencauzó a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano quedando registrado bajo el número de expediente **SUP-JDC-2487/2014**, dictándose sentencia al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO. Se confirma el nombramiento del Administrador Municipal de Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca de treinta de mayo de dos mil catorce, en donde se designó a Juan José Osante Pacheco, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se ordena al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca convocar de inmediato a elección extraordinaria, conforme a lo establecido en la última parte del considerando correspondiente.

Cabe resaltar que en dicha sentencia si bien la Sala Superior confirmó el nombramiento del encargado de la administración municipal, dicha determinación derivó de las siguientes consideraciones:

Consecuentemente la interpretación conforme de la normatividad aplicable conduce a esta Sala Superior a concluir

que en los casos de nulidad de la elección de municipios que se rigen por sistemas normativos internos, el Congreso del Estado debe nombrar un Consejo Municipal, previa consulta con la comunidad indígena, y sólo como ultima ratio designar a un Administrador Municipal.

En adición a lo anterior, esta Sala Superior estima que el mencionado artículo 59, fracción XII, de la Constitución local, no debe interpretarse en forma aislada y debe armonizarse con lo establecido en el artículo 40 de la también citada Ley Orgánica Municipal, a fin de maximizar el principio de constitucionalidad y legalidad en su aplicación.

En efecto, tal como se precisó, el artículo constitucional citado establece la facultad del Congreso del Estado de designar a un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o ésta se hubiese declarado nula o no válida, ello, de conformidad en lo establecido en la Ley de la materia.

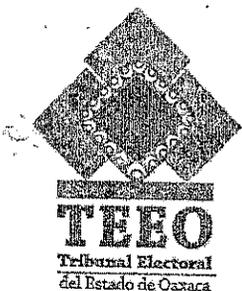
De esta forma, la "ley de la materia" prevé que en los casos citados el Congreso debe proceder a designar un Consejo Municipal o, en su caso, cuando las condiciones no permitan su instalación, nombrar a un encargado de la Administración Municipal hasta en tanto sea posible la instalación del Consejo.

En este sentido, la autoridad legislativa facultada debe designar al Consejo Municipal citado previa consulta con la comunidad indígena, acorde con el bloque de constitucionalidad analizado y solamente cuando las condiciones así lo ameriten, designar en su lugar a un encargado de la Administración Municipal, justificando las razones y motivos en que fundamentó de su actuación.

Ahora bien, en la especie el nombramiento del actual administrador municipal cuya designación se impugna no atendió a la interpretación conforme realizada por esta Sala Superior.

Sin embargo, dado el tiempo entre la fecha de nulidad de la elección y la emisión de la presente sentencia se advierte que ha transcurrido un plazo considerable, sin que se haya emitido la convocatoria a elecciones extraordinarias correspondientes, con lo cual es claro que el actuar de las autoridades ha conculcado los derechos de libre autodeterminación y autogobierno de la comunidad indígena en cuestión.

Por ello, esta Sala Superior considera que a fin de respetar plenamente esos derechos y a efecto de regularizar en los cauces constitucionales atinentes la administración del municipio en cuestión, lo procedente es ordenar que de inmediato se convoque a elecciones, en el entendido que a efecto de no dejar acéfala la administración municipal, el actual Administrador Municipal continuará en funciones hasta en tanto se realicen las elecciones correspondientes, de tal manera que sólo por esta ocasión y dadas las circunstancias del presente caso se confirma su nombramiento.



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

1. Sólo por esta ocasión se confirma el nombramiento de Juan José Osante Pacheco, en el cargo de Administrador Municipal de Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.

2. Se ordena al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y a la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Oaxaca para que, en coadyuvancia con los integrantes de la comunidad de Mazatlán Villa de Flores, Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca, de inmediato convoquen a las elecciones extraordinarias para elegir concejales en tal municipio, acorde con lo establecido en la sentencia dictada por este órgano jurisdiccional federal el veintiuno de mayo del presente año, dado que el Administrador Municipal ha permanecido en dicha labor desde mayo de este año.

Como parte del interés de esta Sala Superior de que, sin mayor demora se realice la elección extraordinaria que fue ordenada, así para a fin de no permitir que la tomada por el Congreso Estatal para designar un Administrador Municipal se prorrogue por mayor tiempo.

Lo anterior, deberá informarse a esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes, de realizados los actos tendientes al cumplimiento de lo ordenado en esta sentencia.

Las mencionadas autoridades deberán tomar en cuenta que para realizar lo anterior habrán de respetar el sistema normativo interno del municipio y permitir a los miembros de la asamblea general proponer las fechas, lugares, formas y detalles del proceso electivo, conforme a lo ordenado en la sentencia del expediente SUP-REC-836/2014 y sus acumulados, por lo que, deberán tomar en cuenta la participación de todas las fuerzas políticas del municipio.

4. Resolución dictada en el Recurso de Reconsideración SUP-REC-180/2016. Inconformes con la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa por medio de la cual fue revocada la resolución dictada por este órgano jurisdiccional local en el expediente JDCI/93/2015, y en consecuencia fueron declaradas inválidas las asambleas de elección de autoridades de la agencia municipal de San Juan Sosola, celebradas los días seis y veintinueve de diciembre de dos mil quince, respectivamente; el seis de junio de dos mil dieciséis, los ciudadanos Jacobo Hernández Durán y Félix Sosa

Reyes quienes se ostentaron con el carácter de agente municipal propietario y suplente, respectivamente, electos en asamblea llevada a cabo el 06 de diciembre del año 2015, impugnaron ante la Sala Superior dicha determinación, quedando radicado dicho juicio bajo el número de expediente **SUP-REC-180/2016**.

En dicho recurso de reconsideración se estimó procedente modificar la sentencia impugnada al tenor siguiente:

Cabe advertir que del escrito presentado por los ciudadanos Jacobo Hernández Durán, Félix Sosa Reyes, y Celso Hernández, el pasado veintisiete de julio de dos mil dieciséis, en cual inicialmente quedó registrado con el número de expediente SUP-RRV-17/2016, y que mediante acuerdo plenario de esta Sala Superior, dictado el veintiocho de julio de dos mil dieciséis, se acordó remitir al expediente en el que se actúa, se advierte que, entre otros aspectos, los referidos promoventes señalan que el Presidente Municipal de San Jerónimo Sosola, designó como administrador de la Agencia Municipal de San Juan Sosola, a su "yerno".

Tal situación se advierte que implica un conflicto de intereses, pues se trata de una persona con relaciones familiares con el referido Presidente Municipal, que además es señalada como una persona ajena a la comunidad de la Agencia Municipal de San Juan Sosola, lo que implica una vulneración a los principios de autodeterminación y autogobierno, en los términos previamente razonados, pues incide en su sistema normativo interno, al tratarse de una persona ajena a la comunidad que se pretende administrar.

A partir del marco normativo y teórico previamente precisado, resulta evidente para esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en el caso concreto bajo análisis, **la decisión respecto de quién debe administrar la agencia municipal, no puede darse a favor de una persona ajena a la comunidad, sino que debe recaer en una persona originaria y habitante de la Agencia Municipal de San Juan Sosola**, preferentemente distinta a las electas en las asambleas cuya invalidez se determinó, y sólo en caso de que no se llegue a contar con persona diversa a las involucradas en la elección, determinar que sea una de las electas en las referidas asambleas, que cumpla puntualmente el requisito de ser originaria y habitante de la referida Agencia.

Asimismo, resulta importante señalar que la designación del Administrador de la Agencia Municipal de San Juan Sosola, no puede recaer en una persona que tenga vínculos como el antes precisado, respecto de quien debe realizar tal nombramiento.

De tal forma, se ordena a las autoridades al Municipio de San Jerónimo Sosola, que la persona que se designé como administrador de la agencia municipal, no tenga ningún conflicto de intereses con los integrantes del propio municipio de San Jerónimo Sosola.



Aunado a lo anterior, esto es, la designación del Administrador de la Agencia Municipal de San Juan Sosola, cumpliendo los requisitos antes precisados, y atendiendo a la conflictiva que se advierte existe en la referida Agencia Municipal, deberá realizarse con la puntual supervisión del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, quien ya había sido vinculado a través de la ejecutoria de la Sala Regional Xalapa, sin que lo anterior sea obstáculo o implique una modificación respecto de su deber de actuar, en coordinación con el ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Etla, Oaxaca, para apoyar los trabajos de mediación y conciliación entre las localidades de San Juan Sosola, Río Florido y El Progreso Sosola, privilegiando el diálogo y la concertación de acuerdos que permitan la generación de reglas de participación de todos los habitantes de la agencia municipal.

Asimismo, respecto de lo antes establecido, también se vincula a la Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca, para que coadyuve a efecto de llevar a cabo inmediatamente los actos antes señalados en la presente sentencia, particularmente, la designación del Administrador de la Agencia Municipal de San Juan Sosola.

De conformidad con lo anterior, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina que debe revocarse el nombramiento del C. Benito Alejandres Ortíz, como administrador de la Agencia Municipal de San Juan Sosola, así como cualquier acto o determinación que haya realizado con ese carácter; asimismo, este órgano jurisdiccional electoral federal debe decretar que quedan insubsistentes cualquier tipo de actuación o decisión que se haya realizado por parte del ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, derivado de lo determinado por la Sala Regional Xalapa, y que vaya en contra de los efectos previamente precisados.

Ahora bien, se ordena al ayuntamiento del municipio de San Jerónimo Sosola, al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, así como a la Secretaría de Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca, que procedan a actuar en los términos antes precisados, de manera inmediata, debiendo rendir informe puntual a esta Sala Superior, así como a la Sala Regional Xalapa, para que en el ámbito de sus atribuciones y competencias, determinen lo que en derecho corresponda; todo lo anterior, bajo el apercibimiento de que, de no hacerlo así las entidades involucradas, podrán ser sujetas de alguna medida de apremio, en términos de la normativa aplicable.

Finalmente, lo antes determinado y ordenado debe de hacerse del conocimiento del Congreso del Estado de Oaxaca, a efecto de que, en caso de resultar necesario, cuente con los antecedentes del caso que ahora se resuelve, y en su momento, pueda darse la intervención que de conformidad con la normativa aplicable, le corresponda.

En razón de lo antes expuesto y fundado, esta Sala Superior del Tribunal Electoral arriba a la convicción de que, si bien debe confirmarse la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, en su parte considerativa, ha lugar a modificar los efectos de la misma, en los términos previamente precisados.

Una vez expuestos los precedentes mencionados, se procede al estudio de fondo, mismos que serán tomados en cuenta para resolver el presente asunto.

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

En efecto, los artículos 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 40 de la Ley Orgánica Municipal en tal entidad, son inconstitucionales porque contravienen lo previsto en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los tratados internacionales de los que México es parte en materia de derechos humanos, conforme a lo dispuesto en el artículo 1° de la propia Constitución Federal, ello, en base a las siguientes consideraciones:

1. Marco normativo general de los pueblos indígenas en el Estado de Oaxaca. Para resolver el juicio de mérito resulta aplicable el siguiente marco normativo.

El derecho de la libre autodeterminación y el derecho de consulta a las comunidades indígenas. Previsiones constitucionales e internacionales.

En el sistema normativo mexicano, el poder revisor permanente de la Constitución ha reconocido el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación social, económica, política y cultural, así como el derecho de consulta en determinados aspectos, y al respecto ha establecido en la Carta Magna lo siguiente:

Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)



Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio 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.

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.

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

(...)

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

Del precepto constitucional transcrito, se advierte que se reconoce que la Nación Mexicana tiene una composición

pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas cuyo derecho a la libre determinación se ejerce en el marco constitucional de autonomía, entre otros aspectos, para decidir sus formas internas de convivencia y organización política y cultural, además de elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a los ciudadanos que integran a los órganos de autoridad, representantes ante los ayuntamientos, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados. Asimismo, establece expresamente que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones.

Por su parte, en el apartado B del mencionado artículo 2° de la Constitución Federal se establecen principios obligatorios para la Federación, los estados y los municipios, en el sentido de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, y de establecer instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas en conjunción con ellos.

En ese mismo apartado se impone la responsabilidad de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, a través de la consulta a dichos pueblos respecto de la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las medidas y propuestas que se realicen.

Precisadas las normas constitucionales relacionadas con el derecho a la libre autodeterminación de las comunidades



indígenas y la parte correspondiente al derecho de consulta, lo procedente es analizar lo previsto al respecto en las normas internacionales, a efecto de dilucidar los alcances de los mencionados derechos fundamentales.

Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, en el que se establece que las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, por lo que las normas relativas a esos derechos deben interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

- Los pueblos tienen el derecho a libre determinación, lo que implica que establezcan libremente su condición política y proveer respecto de su desarrollo económico, social y cultural (artículo 1).

- Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

- Los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática a fin de proteger los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad, para lo cual deben de implementar medidas que garanticen a los miembros de esos pueblos el goce, en condiciones de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población (artículo 2º).

- Al aplicar los órganos del Estado las disposiciones del mencionado Convenio deberán reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales de los pueblos indígenas, considerando los problemas que se les

plantean, de forma colectiva como individualmente, así como los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos (artículo 5°).

- Los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Dichas consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas (artículo 6°).

- Por otra parte, al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas se debe de tomar en cuenta sus costumbres o su derecho consuetudinario. En ese sentido se reconoce el derecho de los pueblos indígenas para conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. En su caso, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio (artículo 8°).

- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

- Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos (artículo 1°).



- Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho deciden libremente su condición política y pretenden libremente su desarrollo económico, social y cultural (artículo 3°).

- Los pueblos indígenas, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en los aspectos relacionados con sus asuntos internos y locales (artículo 4°).

- Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo su facultad a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado (artículo 5°).

- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten (artículo 19).

- Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar la estructura y a elegir integrantes de sus instituciones, de conformidad con sus propios procedimientos (artículo 33).

- Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales, así como sus costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos (artículo 34).

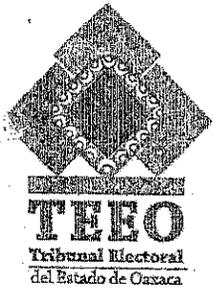
De las disposiciones antes señaladas se advierte que en el Derecho Internacional se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre autodeterminación, en tal sentido se prevé su derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos.

Esto es, se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales establecidos en la Pacto Federal, ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; por tanto, cuando sea necesario, se deberán establecer procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación del mencionado principio, sin dejar de reconocer y tutelar la participación política y político-electoral de hombres y mujeres en condiciones de igualdad en esas comunidades.

Asimismo, la normatividad internacional coincide en que la implementación de cualquier medida legislativa o administrativa debe ser consultada por el gobierno al pueblo indígena, a fin de que sea éste el que decida sobre el destino de la determinación de gobierno que se tomen.

Por otra parte, la Constitución de Oaxaca, reconoce la composición pluricultural del Estado y, por ende, estableció en el texto de la Norma Fundamental Estatal, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, el cual se traduce en la facultad para determinar su organización social, político y de gobierno, así como sus sistemas normativos internos.

Asimismo, en la Constitución Política del Estado de Oaxaca, se establece la protección de las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado, para la elección de los integrantes de los Ayuntamientos de la mencionada entidad federativa, y se prevé el establecimiento de medios para garantizar la plena y total participación de la mujer en los mencionados procedimientos electorales.



En efecto, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, como en nuestra Carta Magna, también se reconoce el derecho de la libre determinación de las comunidades indígenas para celebrar sus procedimientos electorales conforme a sus sistemas normativos internos, al establecer lo siguiente:

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 afroamericanas 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 afroamericanas.

(...)

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

(...)

Artículo 25.-El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes bases:

A. DE LAS ELECCIONES

II.-La Ley protegerá y promoverá las instituciones y prácticas democráticas en todas las comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2º Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad y sancionará su contravención.

Primer párrafo de la fracción II reformado mediante decreto Número 1263 aprobado el 30 de junio del 2015 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 30 de junio del 2015.

Las mujeres disfrutarán y ejercerán su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los varones; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

En ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas oaxaqueñas. Corresponderá al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana y al Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca garantizar el cumplimiento efectivo de la universalidad del sufragio, en los términos que marque la Ley.

Tercer párrafo reformado mediante decreto Número 1263 aprobado el 30 de junio del 2015 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 30 de junio del 2015.

Las y los ciudadanos del Estado tienen derecho a no ser discriminados en la elección de las autoridades municipales. Los sistemas normativos indígenas de las comunidades no deben ser contrarios a los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en esta Constitución.

Cuarto párrafo reformado mediante decreto Número 1263 aprobado el 30 de junio del 2015 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 30 de junio del 2015.

La contravención a estos derechos, será sancionada en los términos de la legislación electoral.

Además, en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca se prevé la instrumentación de los procesos electivos que se rigen por los sistemas normativos internos, en los términos siguientes:

De la Renovación de los Ayuntamientos en Municipios que Electoralmente se rigen por Sistemas Normativos Internos

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones Preliminares

CAPÍTULO ÚNICO

Del Derecho a la Libre Determinación y Autonomía

Artículo 255



(...)

2. Se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado de Oaxaca a la libre determinación expresada en la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución Estatal y la Soberanía del Estado.

4. En este Código se entiende por sistemas normativos internos, los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, la resolución de sus conflictos internos cuya determinación no sea competencia del Congreso; la participación en los asuntos que son susceptibles de afectarles y la protección de sus principios, valores y culturas políticas propias en el ámbito municipal, como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía reconocidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución Estatal.

5. El procedimiento electoral en el régimen de sistemas normativos internos, comprende el conjunto de actos realizados por los ciudadanos y las autoridades competentes de los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, para la renovación y prestación de cargos y servicios municipales. Estos actos comprenden desde la preparación de las asambleas electivas, el desarrollo de las mismas y el levantamiento de las actas correspondientes.

6. El Instituto será garante de los derechos tutelados por los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, y 16 y 25, fracción II, del apartado A, de la Constitución Estatal, para salvaguardar el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas expresada en sus sistemas normativos internos y la autonomía para elegir a sus autoridades o gobiernos locales; así como en el reconocimiento a la diversidad de culturas y sistemas normativos existentes en el Estado.

De la normativa trasunta se advierte que la Constitución y el Código electoral locales reconocen y garantizan los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas. Además, se establece que los procedimientos electorales son actos de interés público, cuya organización, desarrollo, y calificación estará a cargo del órgano electoral, las instituciones

jurisdiccionales competentes y de la ciudadanía en la forma y términos que establezcan las leyes.

Asimismo, se prevé que los sistemas normativos internos, son los principios generales, las normas orales o escritas, instituciones y procedimientos que los municipios y comunidades indígenas reconocen como válidas y vigentes, y aplican en el desarrollo de su autogobierno, en particular en la definición de sus cargos y servicios, la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal, que son reconocidos como expresión del derecho de la libre determinación y autonomía establecidos en la Constitución Federal, los tratados internacionales y la Constitución Estatal.

2. Maximización de la autonomía de los pueblos indígenas¹. De los preceptos anteriormente referidos se concluye que el máximo ordenamiento Federal, el del Estado de Oaxaca y los tratados internacionales, otorgan a las comunidades indígenas el reconocimiento a sus sistemas normativos internos y jurisdicción a sus autoridades comunitarias. Adicionalmente, protegen y propician las prácticas democráticas en todas sus comunidades, sin que dichas prácticas limiten los derechos políticos y electorales de los ciudadanos sonorenses.

De acuerdo con Javier Ruipérez, en su obra *Constitución y autodeterminación*, Tecnos, España, 1995, páginas 49-76, el derecho de la libre determinación puede asumir diversas formas, mismas que se pueden agrupar en externas o internas a los pueblos que hace uso de ella. En su vertiente externa se expresan cuando el pueblo se separa del Estado al que

¹ El texto, en su mayoría, se obtiene del precedente SUP-JDC-9167/2011.



pertenece para convertirse el mismo en Estado, unirse a otro ya existente, o bien, para que varios pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo; mientras en su versión interna el pueblo libremente decide seguir perteneciendo a un Estado que lo reconoce como pueblo, lo que implica el reconocimiento de un determinado estatus jurídico conformado por una serie de derechos y obligaciones. La primera versión de la libre determinación da lugar a la soberanía, la segunda a la autonomía.

Al respecto, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas actualmente se entiende como un elemento que al proporcionar autonomía a dichos pueblos contribuye a su adecuado desarrollo, sin que se interprete como un derecho a la independencia o la secesión.

De hecho, el artículo 4 de la propia Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, considera que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

Por su parte, en el Estado Mexicano, acorde con lo establecido en el pacto federal, la autonomía es la forma que los pueblos y comunidades indígenas ejercen su derecho a la libre determinación, de tal forma que en el artículo 2º constitucional se dispone en primer lugar que la Nación Mexicana es única e indivisible, para enseguida determinar que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.

El derecho a la libre determinación comprende, de acuerdo con José A. De Obieta Chalbaud, en su obra *El derecho humano de autodeterminación de los pueblos*, Tecnos, España,

1993, páginas 63-101, cuatro elementos: autoafirmación, autodefinition o auto adscripción, autodelimitación y autodisposición.

El derecho de autoafirmación otorga a los pueblos — indígenas en este caso— la capacidad exclusiva de proclamarse existente, mientras el de autodefinition le permite determinar por sí mismo quiénes son las personas que lo constituyen, en tanto que la autoadscripción permite a los sujetos en lo particular identificarse como miembros de dichos pueblos; el de autolimitación le posibilita determinar por sí mismo los límites de su territorio, y el de autodisposición consiste en la posibilidad de organizarse de la manera que más le convenga en el ámbito político, social, económico y cultural.

Bajo esa perspectiva, en términos de la Constitución Federal, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía, como son:

- Autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (artículos 2º, Apartado A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7 y 8, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

- Autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y,



especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (artículos 2º, Apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

- Autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, y en el entendido de que debe garantizarse la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones (artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, apartado b) y 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

- Autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, por lo que debe garantizarse en todos los juicios y procedimientos en los que sean parte, individual o colectivamente, que se tomen en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, respetándose los preceptos constitucionales (artículos 2º, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2, 5 y 8, apartados 1 y 3, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes Convenio, así como 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas).

Como se advierte, uno de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales consiste en la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

El derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos, como disponen las fracciones III y VIII del apartado A del artículo 2º constitucional; los artículos 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en los artículos 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La caracterización de esta manifestación concreta de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas como un derecho humano, significa que resulta indisponible a las autoridades constituidas e invocable ante los tribunales de justicia para su respeto efectivo, como se desprende del mismo artículo 2º, apartado A, fracción VIII de la Constitución y del diverso numeral 12 del convenio invocado.

Una de las expresiones más importantes del derecho a la libre autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas consiste en la autodisposición



normativa, en virtud de la cual tales sujetos de derechos tienen la capacidad de emitir sus propias normas jurídicas a efecto de regular las formas de convivencia interna, facultad que es reconocida tanto a nivel nacional como internacional.

Ello es consecuencia del principio de pluralismo jurídico integrado a nivel constitucional a partir de la reforma al artículo 2° constitucional, en virtud del cual se reconoce que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a emplear y aplicar sus propios sistemas normativos siempre que se respeten los derechos humanos.

El principio de pluralismo jurídico rompe el paradigma del Estado liberal conforme al cual el monopolio de la creación, aprobación y aplicación de las normas jurídicas corresponde exclusivamente al Estado.

En virtud de ello, si en la ley se reconoce la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno de las comunidades indígenas, entonces resulta que los ciudadanos y las autoridades comunitarias, municipales, estatales, del Distrito Federal y federales, están obligados a respetar las normas consuetudinarias o reglas internas respectivas, en términos de la tesis CXLV/2002, cuyo rubro es: **"USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA)."**

Bajo esa perspectiva, el respeto a la autonomía indígena necesariamente implica la salvaguarda y protección del sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad bajo el principio de maximización de autonomía y minimización de restricciones, tal y como expresan Esther Sánchez Botero y

Herinaldy Gómez Valencia en su obra *El peritaje antropológico como prueba judicial*, Red Latinoamericana de Antropología Jurídica-Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Colombia, 2008, páginas 15 y 46.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido³ que, al momento de resolver un litigio atinente a los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, debe considerarse, entre otros, el principio de maximización de la autonomía, tal y como fue sostenido en la sentencia recaída en el expediente relativo al recurso de reconsideración **SUP-REC-18/2014** y **SUP-REC-836/2014** y **acumulados**.

En efecto, considerando lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los instrumentos internacionales y en las mejores prácticas judiciales en situaciones de conflictos interculturales, al momento de resolver sobre los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, deben considerarse los principios de autoidentificación; maximización de la autonomía y pleno acceso a la justicia considerando las especificidades culturales, como principios rectores; en particular el principio de la maximización de la autonomía como expresión del derecho a la autodeterminación de tales comunidades y pueblos, debe privilegiarse en el ámbito de sus autoridades e instituciones, sin que ello suponga reconocer un derecho absoluto, pues como lo establece la propia Constitución General de la República y los instrumentos internacionales, la autonomía de comunidades y pueblos indígenas están limitados por el reconocimiento de los derechos humanos de sus integrantes.



Así lo postula también el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se determina lo siguiente:

El principio que se sugiere privilegiar es el de la maximización de la autonomía y no el de la injerencia en las decisiones que les corresponden a los pueblos, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.

Los pueblos indígenas son parte constitutiva del Estado y debe protegerse su derecho colectivo a participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

Las y los juzgadores deberán reconocer y respetar las formas propias de elección, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, de sus 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.

En lo sustancial el mismo criterio se sostiene en el Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas.²

En este sentido, toda la construcción nacional e internacional en torno al derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas tiene como finalidad la protección y permanencia de los pueblos y comunidades indígenas, de tal manera que la autonomía que se les reconoce conlleva no solo la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, sino también, el de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 105.

Asimismo, su configuración como derecho fundamental implica que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a:

- 1) promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho.
- 2) interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo y,
- 3) aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes.

- 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.

- 3) La participación plena en la vida política del Estado.

- 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses. Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral⁵.



Lo anterior, en términos de la Tesis **XXXV/2013** de rubro: **"COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO."**

En cuanto al primer aspecto, el derecho al autogobierno implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes de los pueblos indígenas consistente en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias, lo cual encuentra relación con uno de los principios básicos de todo régimen democrático: el consenso de los gobernados respecto de las personas que fungirán como gobernantes.

Tal derecho abarca los mecanismos propios de elección, cambio y legitimación de sus autoridades.

Relacionada íntimamente con la elección de sus autoridades se encuentra la potestad de gobernarse con sus propias instituciones políticas, conforme a sus costumbres y prácticas tradicionales, con lo cual se convierte a los pueblos y comunidades indígenas en sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna.

Esto es así, porque el principio de pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representatividad política trae consigo que la aplicación del derecho indígena no se limite únicamente a la elección de las personas que fungirán como autoridades directas de la comunidad, sino también que el ejercicio de tal autoridad se realice con base en los usos y costumbres aplicables, lo que, al permitir la dispersión del poder político, lo transforma en un mecanismo jurídico de su control.

Bajo esa perspectiva, estos aspectos fundamentales del derecho de autogobierno guardan una relación recíproca e interdependiente con el derecho de los indígenas de mantener y

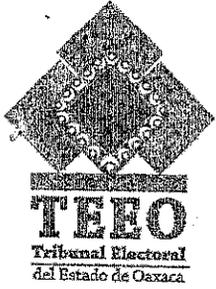
reforzar sus sistemas normativos (principio de pluralismo jurídico), pues precisamente la elección de sus autoridades y representantes, así como el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno se realiza en el marco establecido por el derecho indígena aplicable, el cual viene a constituir parte del orden jurídico del Estado Mexicano, de tal manera que la validez y vigencia de ese derecho debe ser respetado por todos los ciudadanos y autoridades, con excepción de las costumbres o prácticas que resulten conculcatorias de los derechos humanos.

Si los dos primeros aspectos del derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas se predicen en lo relativo a sus asuntos internos y locales, los otros dos aspectos encuentran su concreción de las formas en que se relacionan tanto los integrantes como los pueblos indígenas en la vida política del Estado.

Así, el primer aspecto se refiere al derecho individual o colectivo de participar plenamente en la vida política del Estado, participación que queda a su entero arbitrio.

Tal cuestión resulta relevante, porque la circunstancia de que los indígenas tengan derecho a mantener, promover y desarrollar sus estructuras e instituciones políticas en forma alguna puede servir de pretexto para restringir o menoscabar su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y del gobierno de su país que atañen a todos los ciudadanos del Estado, cuestión que es acorde con los principios de interpretación en materia de derechos humanos establecidos en los pactos internacionales de derechos humanos.

En ese sentido, las poblaciones indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, a través de



representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos.

Como último aspecto del derecho al autogobierno se encuentra el derecho a la consulta, conforme al cual los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales.

Bajo esa perspectiva el Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades, tal y como lo determina el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Así, el artículo referido requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles a nivel de instituciones legislativas y de organismos administrativos. También exige que consulten a los pueblos indígenas y tribales mediante procedimientos adecuados y sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Finalmente dispone que las consultas llevadas a cabo en aplicación de ese Convenio, deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

En ese mismo orden de ideas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también se refiere a los mecanismos de consulta y participación y establece que el propósito de las consultas es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado.

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en su vertiente de autogobernarse de conformidad con sus propias tradiciones constituye un elemento esencial para que dichos pueblos y comunidades puedan asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y orientar su evolución económica y social, manteniendo y fortaleciendo su identidad étnica y todo lo que ello conlleva.

El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno, en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, tiene especial importancia para el pleno progreso y protección de los pueblos tanto en relación con la definición de las prioridades y estrategias del progreso como en la gestión del mismo.

En este sentido, las autoridades electorales se encuentran obligadas a garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades bajo sus propias normas, procedimientos y prácticas. Sobre todo porque tal derecho implica la necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas, así como sus integrantes participen de manera efectiva en todas las decisiones que le afecten; lo cual constituye el reconocimiento de la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a dichas comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses y tiene por objetivo evitar tanto la imposición arbitraria de medidas, como la exigencia de tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas.



En esa perspectiva, es posible afirmar que la exigencia que dimana del derecho consuetudinario es una manifestación del imperativo que se desprende de la fracción VIII, del apartado A, del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece que los pueblos y las comunidades indígenas no solamente tienen el derecho al pleno acceso a la jurisdicción, sino que para garantizarlo, el juzgador está obligado a considerar sus costumbres y especificidades culturales, a fin de encontrar un balance óptimo entre éstas y los mandatos que estatuye la Constitución Federal.

Prerrogativa constitucional, que de acuerdo a lo establecido en el referido Convenio 169, principalmente, en sus artículos 5° y 8° goza de una dimensión indiscutible de derecho fundamental, y que es objeto de una tutela concreta por el orden jurídico nacional a través de lo que ha significado la reforma constitucional de junio de dos mil once, al artículo 1° de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

Como se precisó, el presente asunto versa sobre el estudio de la constitucionalidad de la designación de Administración Municipal por parte del Gobernador del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el presente fallo ya se determinó, en lo que interesa, cuáles son las cuestiones que se encuentran consagradas por nuestra Constitución, en cuanto a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, ya se estableció también que, en el Estado de Oaxaca, la propia constitución local

reconoce tal derecho, ahora es preciso señalar cuándo procede la designación de un Administrador Municipal, quién se encarga de hacerlo y bajo qué supuestos.

Para ello, conviene transcribir lo dispuesto en diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y de la Ley Orgánica Municipal del Estado, que disponen lo siguiente:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

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 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, la Legislatura designará entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente o se procederá, según lo disponga la ley;

Artículo 79.-Son facultades del Gobernador:

[...]

XV. -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;



[Modificado mediante Decreto número 2007 de la LXII Legislatura aprobado el 28 de julio del 2016 y publicado en el Periódico Oficial Extra del 12 de agosto del 2016]

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL 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 Consejo, el Titular del Poder Ejecutivo nombrará a un encargado de la Administración Municipal.

(Artículo 40 reformado mediante decreto número 2093, aprobado el 11 de noviembre del 2016 y publicado en el Periódico Oficial número 46 Séptima Sección del 12 de noviembre del 2016)

ARTÍCULO. 66.- Cuando se declare la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento, el Congreso del Estado dará vista al Titular del Poder Ejecutivo, para que de inmediato nombre a un encargado de la Administración Municipal.

El titular del Poder Ejecutivo del Estado, quince días antes de que finalicen los noventa días de ejercicio del encargado de la Administración Municipal, propondrá al Congreso del Estado para su ratificación en los términos que establece la Constitución Local, la integración del Consejo Municipal.

El Concejo Municipal se integrará por el mismo número de miembros propietarios y suplentes del Ayuntamiento, según corresponda; y concluirá el período de ejercicio constitucional del mismo. Sus miembros deberán reunir los requisitos de elegibilidad que establecen la Constitución Local, esta Ley y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Los Concejos Municipales tendrán la competencia que para los Ayuntamientos determina esta Ley.

La designación de los Concejos Municipales, se llevará a cabo por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado.

En caso de que concluya el plazo establecido para el ejercicio del encargado de la Administración Municipal y no

haya sido posible integrar el Concejo Municipal, el Gobernador del Estado podrá ratificarlo o bien nombrar a otro, con la vigencia y facultades establecidas en esta Ley.

(Artículo 66 reformado mediante decreto número 2093, aprobado el 11 de noviembre del 2016 y publicado en el Periódico Oficial número 46 Séptima Sección del 12 de noviembre del 2016)

ARTÍCULO 67.- Si las condiciones políticas no permiten el inicio de funciones del Concejo Municipal, el Titular del Poder Ejecutivo nombrará a un encargado de la Administración Municipal, en tanto el Congreso del Estado determina lo procedente.

(Artículo 67 reformado mediante decreto número 2093, aprobado el 11 de noviembre del 2016 y publicado en el Periódico Oficial número 46 Séptima Sección del 12 de noviembre del 2016)

ARTÍCULO 67 Bis. -Los encargados de la Administración Municipal serán nombrados por el Gobernador del Estado en los casos previstos por la Constitución Local y esta Ley.

(Artículo 67 Bis reformado mediante decreto número 2093, aprobado el 11 de noviembre del 2016 y publicado en el Periódico Oficial número 46 Séptima Sección del 12 de noviembre del 2016)

Cabe resaltar, que en la ley orgánica municipal previo a las reformas del dos mil dieciséis, se encontraba previsto que el órgano responsable de nombrar a los administradores municipales era el Congreso del Estado, y que en términos del transitorio segundo del DECRETO No. 6 aprobado el doce de diciembre del dos mil trece, y publicado en el EXTRA del Periódico Oficial del Estado el veintisiete de diciembre del dos mil trece, se establecía que el Congreso del Estado de Oaxaca procedería a nombrar a los Administradores Municipales en aquellos municipios en que no se hayan efectuado elecciones o se hayan declarado nulas o inválidas y no sea posible nombrar consejos municipales para el período constitucional que inicia el 1 de enero de 2014.

Precisándose que dicho transitorio no resulta vigente al caso concreto, por formar parte de disposiciones normativas que fueron reformadas, y por establecerse que la aplicación de



dicho transitorio se encontraba sujeta a los municipios que tomarían protesta el primero de enero de dos mil catorce.

Así también, se resalta el contenido del **ACUERDO POR EL QUE SE DELEGA LA FACULTAD DE DESIGNACIÓN DE ENCARGADOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS MUNICIPIOS QUE ASÍ LO REQUIERAN, AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA, LICENCIADO ALEJANDRO AVILÉS ÁLVAREZ**, mismo que fue publicado en el Extra del Periódico Oficial del Estado el primero de diciembre del dos mil dieciséis.

Como se aprecia, de una interpretación sistemática de las normas transcritas, se advierte que el Secretario General de Gobierno del Estado está facultado para 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.

c) se hubiese declarado no válida.

d) En aquellos casos en que el Congreso del Estado considere que no se celebrarán nuevas elecciones por ponerse en peligro la paz pública o la estabilidad de las instituciones, y hasta en tanto sea posible la instalación de un Consejo Municipal.

4. Hechos incontrovertidos. Ahora bien, para continuar con el análisis del caso, se estima necesario traer a cuenta los hechos que dieron origen a la presente controversia, con la finalidad de tener presente con claridad los pormenores del asunto de mérito.

En el caso, primeramente, es de destacarse que las elecciones de concejales del municipio de San Pedro Topiltepec, Oaxaca no se celebraron, ello en razón de que aducen no se pudo llegar a un convenio entre las partes en conflicto, declarando tal situación el Instituto Electoral Local, mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-356/2016, que emitió el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis.

El efecto principal que consecuentemente derivó del acuerdo mencionado fue la realización de una elección extraordinaria en dicha comunidad.

Derivado de lo anterior y en términos de lo previsto en el marco normativo referido en el punto que antecedió, el Gobernador del Estado determinó emitir el **acuerdo por el que se delega la facultad de designación de encargados de la administración de los municipios que así lo requieran, al Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, Licenciado Alejandro Avilés Álvarez.**

En esos términos, el Secretario General de Gobierno del Estado, con fecha dieciocho de enero de dos mil diecisiete nombró a Moisés Martínez Velasco, como encargado de la administración municipal del municipio de San Pedro Topiltepec, Oaxaca.

Posteriormente, el veintisiete de enero de dos mil diecisiete, los ahora demandantes se inconformaron de la designación del mencionado administrador, lo que motivó la interposición del juicio en que se actúa.

5. Deferminación de este órgano jurisdiccional. Asentado lo anterior, se considera que, en este tipo de asuntos, la interpretación conforme de la normatividad aplicable conduce a determinar que en los casos en donde no se haya podido celebrar la elección de concejales a los ayuntamientos de

municipios que se rigen por sistemas normativos internos, el Secretario General de Gobierno debe nombrar, previa consulta con la comunidad indígena, un Administrador Municipal.

En efecto, la interpretación conforme de los artículos citados de la legislación del Estado de Oaxaca, a la luz de lo establecido en la Constitución General y los tratados internacionales, permite considerar que tratándose de municipios que se rigen por sistemas normativos internos de la comunidad indígena correspondiente, resulta indispensable que el Congreso del Estado proceda a realizar la designación de un Administrador Municipal, en tanto medida extraordinaria, temporal y necesaria cuando se declare la nulidad de la elección o cuando esta no se haya podido realizar.

a) Es una medida **extraordinaria**, pues únicamente procede en determinados casos, esto es, cuando se suspenda o desaparezca un ayuntamiento, cuando no se haya podido celebrar, cuando habiéndose celebrado una elección, 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 se lleve a cabo la elección extraordinaria correspondiente y haya resultado un ganador, o ante la imposibilidad de celebrarlas fungirá hasta en tanto no se designe a un Consejo Municipal.

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, a efecto de que no exista un vacío de poder.

Efectivamente, tanto la Constitución local en Oaxaca, como la Ley Orgánica Municipal en consonancia con el acuerdo

delegatorio referido, establecen que en casos extraordinarios como el del presente asunto sea el Secretario General de Gobierno el que se encargue de designar a un Administrador Municipal hasta en tanto se regulariza la situación política y de gobierno del municipio en cuestión, responde a una necesidad de buscar condiciones adecuadas para el ejercicio de otros derechos, como el de votar o ser votado.

Sin embargo, en 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 Secretario General de Gobierno del Estado realice la designación de un Administrador 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 en mención y la facultad del Poder Ejecutivo del Estado para adoptar este tipo de medidas.

En esa virtud, el actuar del Secretario General de Gobierno del Estado al limitarse a nombrar a un administrador municipal, sin haber consultado previamente a la comunidad indígena, tal y como lo establece nuestra Carta Magna y los tratados internacionales, es claro que vulnera el derecho de autogobierno y a la consulta del pueblo de San Pedro Topiltepec. Oaxaca.

En efecto, de la lectura efectuada a los artículos 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado 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, 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 endógena, decidan por sus autoridades, con independencia de que dicha decisión tenga el carácter de temporal.

De ahí que la interpretación conforme que se realiza salvaguarda, por un lado, el derecho a la libre autodeterminación de la comunidad indígena en cuestión y, por otro, la facultad del Ejecutivo del Estado de adoptar medidas extraordinarias en caso de anulación de una elección.

Al respecto, es necesario recordar que como mandato constitucional, las autoridades de todos los niveles y competencias se encuentran obligadas a garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades bajo sus propias normas, procedimientos y prácticas, de manera previa a cualquier determinación que adopte la autoridad electoral, respecto de la elección de autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, debiéndose asegurar que se agotaron los medios que garanticen el derecho al autogobierno.

No se debe perder de vista que el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas encuentra su razón de ser en la circunstancia de que tal derecho es indispensable para la preservación de sus culturas, las cuales constituyen un componente esencial de un Estado que como el Mexicano se declara e identifica a sí mismo y frente a la comunidad internacional como una Nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en tales culturas.³⁷

Tal derecho implica la necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas, así como sus integrantes participen de manera efectiva en todas las decisiones que le afecten; lo cual constituye el reconocimiento de la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a dichas comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses y tiene por objetivo evitar tanto la imposición arbitraria de medidas, como la exigencia de tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas.

Por tanto, se advierte que la interpretación conforme que se realiza, respeta, protege, garantiza y promueve el derecho de autodeterminación y libre gobierno de los pueblos indígenas, conforme lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracciones I, II, III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, en cuanto a los casos de comunidades que se rigen bajo sistemas normativos internos, cuando haya que adoptar una medida extraordinaria por haberse anulado una elección.

Por tanto, la existencia y defensa de las instituciones propias de los pueblos indígenas y de sus formas de

³ La argumentación del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas se extrajo en su mayoría del precedente contenido en el expediente SUP-JDC-9167/2011.

⁴ En este sentido es aplicable la tesis XXXV/2013 cuyo rubro es: "COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO".

autogobierno y auto-organización conforman una parte integral de lo que significa ser un pueblo indígena y es en gran medida lo que distingue a los pueblos indígenas de otros sectores de la población nacional y, por ello, tanto la disposición constitucional como las disposiciones internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, incluyen la promoción y protección del derecho a mantener, controlar y desarrollar sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales.

De esta manera, el derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos, como disponen las fracciones III y VIII del apartado A del artículo 2° constitucional; los artículos 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en los artículos 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En suma, la libre determinación de los pueblos indígenas consiste en la posibilidad que tienen estos de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección, mediante procedimientos y prácticas electorales propias, de representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Considerar lo contrario implicaría desconocer y hacer nugatorio tanto el derecho a la libre determinación y sujetar el

reconocimiento, ejercicio y defensa de ese derecho a los caprichos y vaivenes tanto del legislador secundario como de la autoridad encargada de velar por su aplicación.

Lo anterior resulta relevante, porque es insuficiente que la Constitución y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte establezcan un conjunto de derechos por medio de los cuales se afirme el reconocimiento y protección del derecho a la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, si las autoridades en el ejercicio del poder público no los respetan y si no se garantizan las vías para hacer factible este derecho en la práctica.

Así, tanto el artículo 2º constitucional, en el que se establecen todas las prerrogativas a favor de los pueblos indígenas, como los tratados internacionales en materia de derechos humanos, establecen la obligación de convocar a los pueblos indígenas en el momento en que se emita una legislación que de alguna manera afecte sus competencias. De esta forma, debe implementarse el derecho a la consulta⁵ entre los integrantes de la comunidad, con lo que se garantizaría la participación de manera efectiva en las decisiones que les afecten, decisiones que evidentemente, pueden ser vigiladas o supervisadas por las instituciones estatales.

Por consiguiente, los artículos 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, así como el acuerdo delegatorio emitido, en que se fundamenta el nombramiento de los Administradores Municipales deben ser interpretados de manera conforme a fin de salvaguardar y armonizar tanto el derecho de libre determinación de la

⁵ Sobre el particular tema del derecho de consulta y cómo debe desahogarse se ha pronunciado esta Sala Superior en los juicios SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-1740/2012, entre otros. Así como en la tesis XII/2013 cuyo rubro es: "USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES."

comunidad indígena en cuestión como la facultad del Congreso Estatal de realizar dicho nombramiento.

Consecuentemente la interpretación conforme de la normatividad aplicable conduce a este Tribunal a concluir que en los casos de nulidad de la elección de municipios que se rigen por sistemas normativos internos o en donde está no se haya podido celebrar dicha elección, el Secretario General de Gobierno debe nombrar a un Administrador Municipal, previa consulta con la comunidad indígena.

En adición a lo anterior, se estima que el mencionado artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, no debe interpretarse en forma aislada y debe armonizarse con lo establecido en el artículo 40 de la también citada Ley Orgánica Municipal, a fin de maximizar el principio de constitucionalidad y legalidad en su aplicación.

En efecto, tal como se precisó, el artículo constitucional citado establece la facultad del Ejecutivo del Estado de designar a un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verificare la elección de algún ayuntamiento o ésta se hubiese declarado nula o no válida, ello, de conformidad en lo establecido en la Ley de la materia.

De esta forma, la "ley de la materia" prevé que en los casos citados se debe proceder a designar un Administrador Municipal hasta en tanto sea posible la realización de las elecciones extraordinarias.

Y 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 la Ley Orgánica Municipal del Estado.

El Consejo Municipal se integrará por el mismo número de miembros propietarios y suplentes del Ayuntamiento, según corresponda; **y concluirá el período de ejercicio constitucional del mismo.** Sus miembros deberán reunir los requisitos de elegibilidad que establecen la Constitución Local, la ley orgánica referida y el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

Evidenciándose del contenido de los ordenamientos legales precisados y de los argumentos expuestos, que en el caso concreto la figura del administrador municipal es extraordinaria, **temporal** y necesaria, pues ésta fue implementada hasta en tanto pueden celebrarse elecciones extraordinarias, mientras que la instauración de un Consejo Municipal adquiere un carácter definitivo, pues sus integrantes son nombrados para concluir el periodo del ejercicio constitucional del ayuntamiento respectivo.

En este sentido, la autoridad legislativa facultada debía designar al Administrador citado previa consulta con la comunidad indígena, acorde con el bloque de constitucionalidad analizado.

Ahora bien, en la especie el nombramiento del actual administrador municipal cuya designación se impugna no atendió a la interpretación conforme realizada por este órgano jurisdiccional.

Sin embargo, dado el tiempo entre la emisión del acuerdo donde se declaró la imposibilidad de celebrar la elección y la emisión de la presente sentencia se advierte que ha transcurrido un plazo considerable, sin que se haya emitido la convocatoria a elecciones extraordinarias correspondientes, con

lo cual es claro que el actuar de las autoridades ha conculcado los derechos de libre autodeterminación y autogobierno de la comunidad indígena en cuestión.

Por ello, se considera que a fin de respetar plenamente esos derechos y a efecto de regularizar en los cauces constitucionales atinentes la administración del municipio en cuestión, lo procedente es ordenar que de inmediato se convoque a elecciones, en el entendido que a efecto de no dejar acéfala la administración municipal, el actual Administrador Municipal continuará en funciones hasta en tanto se realicen las elecciones correspondientes, de tal manera que sólo por esta ocasión y dadas las circunstancias del presente caso se confirma su nombramiento.

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

1. Sólo por esta ocasión se confirma el nombramiento de Moisés Martínez Velasco, en el cargo de Administrador Municipal de San Pedro Topiltepec, Oaxaca.

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

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

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

Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO. Se confirma el nombramiento del Administrador Municipal de Moisés Martínez Velasco, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se ordena al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca convocar **de inmediato a elección extraordinaria**, conforme a lo establecido en la última parte del considerando correspondiente.

Notifíquese personalmente a la parte actora, y al administrador municipal Moisés Martínez Velasco, por conducto de la Secretaria General de Gobierno del Estado; **por oficio** a la autoridad responsable y al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

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

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