

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN  
DE LOS DERECHOS POLÍTICO  
ELECTORALES DE LA  
CIUDADANÍA EN EL RÉGIMEN  
DEL SISTEMA NORMATIVO  
INTERNO**

**EXPEDIENTE:** JDCI/49/2017 y  
acumulados.

**ACTORES:** Francisca Contreras  
Juárez y Otros.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
Gobernador Constitucional del  
Estado de Oaxaca.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
Miguel Ángel Carballido Díaz.

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

VISTOS, los autos del Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos internos, identificado con la clave JDCI/49/2017 y sus acumulados, incoado por Francisca Contreras Juárez y otros, en contra del Gobernador del Estado, por la inconstitucional designación del ciudadano Leandro Hernández García, como encargado de la administración del municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca;

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

I. **Antecedentes.** Que de lo narrado en la demanda y de las constancias que obran en autos, se tiene lo siguiente:

1. **Asamblea.** El once de diciembre de dos mil dieciséis, se instaló formalmente la asamblea general comunitaria, para llevar acabo la elección de concejales al ayuntamiento de Ánimas Trujano, Oaxaca; sin embargo, ésta se suspendió para reanudarla el dieciocho de diciembre de dos mil dieciséis.

**2. Continuación de la Asamblea.** El dieciocho de diciembre pasado, se llevó a cabo la asamblea electiva en la comunidad de Ánimas Trujano, Oaxaca.

**3. Calificación de la asamblea electiva.** El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitió acuerdo por el que calificó como no válida la asamblea electiva, realizada en la citada comunidad.

**4. Conocimiento de nombramiento de administrador.** El veinticinco de enero de dos mil diecisiete, se enteraron que el Gobernador del Estado de Oaxaca, sin consulta previa a la comunidad indígena de Ánimas Trujano, Oaxaca, la designación de administrador.

## **II. Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía en el régimen de los sistemas normativos internos.**

**a) Presentación de la demanda.** El veintisiete de enero del presente año, la ciudadana Francisca Contreras Juárez y otros ciudadanos, presentaron, en la Oficialía de Partes de este Tribunal, sendas demandas de Juicios para la Protección de los Derechos Políticos Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistema Normativo Internos, 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 los expedientes JDCI/49/2017 al JDCI/103/2017, y turnar los autos al Magistrado Miguel Ángel Carballido Díaz, para el trámite y sustanciación de los juicios de referencia.

**c) Radicación en ponencia.** Mediante acuerdo de siete 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, a que los expedientes señalados guardaban relación entre sí, se propuso la acumulación de los juicios.

**d) Acumulación de juicios.** Mediante proveído de siete de febrero del presente año, el pleno de este órgano electoral, dictó acuerdo en el que propuso acumular los juicios electorales de referencia.

**e) Requerimiento de publicidad.** Mediante proveído de diecisiete de febrero del presente año, se ordenó requerir a la autoridad señalada como responsable, la publicidad de los juicios citados, así como, las constancias que acreditaran la legalidad de su acto.

**f) Cumplimiento de trámite de publicidad, admisión y cierre.** Por proveído de nueve de marzo del presente año, el magistrado instructor, tuvo por cumplido el trámite de publicidad, admitió el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos citado y sus acumulados, las pruebas ofrecidas y al no haber requerimientos que formular, el magistrado instructor, declaró cerrada la instrucción del juicio ciudadano que nos ocupa, y ordenó remitir las constancias al Magistrado Presidente a efecto de señalar fecha y hora para someter el proyecto de resolución a consideración del Pleno.

**g) Sesión pública.** Por proveído de veintiuno de marzo del presente año, el Magistrado Presidente, señaló las diez horas del veinticuatro de marzo del presente año, para llevar a cabo la sesión pública en la que sería sometido el proyecto respectivo, a la consideración del Pleno de este tribunal, y

**h) Diferimiento de fecha para sesión.** Mediante proveído de veinticuatro de marzo del presente año, el pleno de este Tribunal, acordó diferir la resolución del presente asunto.

**I) fecha para sesión.** En determinación de veinticinco de marzo del presente año, el Magistrado Presidente, señaló las doce horas de hoy, para someter a consideración del Pleno, el proyecto de resolución.

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

### **Primero. Competencia.**

Este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es competente para conocer y resolver el presente asunto en términos de lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 105, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 25, apartado D y 114 BIS, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 98, 99 y 102, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Esto es así, porque el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es competente para conocer y resolver los Juicios para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos citados, promovidos por aquellos que consideren han sido vulnerados sus derechos político-electorales.

En efecto, se actualiza la competencia de este Tribunal Electoral, porque los actores reclaman del Gobernador del Estado, la inconstitucional designación del administrador municipal del municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca; que a su juicio viola sus derechos políticos electorales del derecho de la consulta a quien los va a gobernar de manera provisional.

### **Segundo. Requisitos de procedencia del juicio ciudadano.**

El medio de impugnación que se analiza, satisface los requisitos generales previstos en la Ley del Sistema de Medios de

Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca, como a continuación se expone:

**a. Forma.** Las demandas se presentaron por escrito, en ellas consta el nombre y firma autógrafa de los promoventes, se identifica el acto que le causa afectación, el órgano responsable y se expresan los agravios que estimó pertinentes.

**b. Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días establecido por el artículo 8, de la Ley Procesal Electoral, toda vez que los actores refieren que tuvieron conocimiento del acto reclamado, el veinticinco de enero de este año, por lo que dicho plazo, transcurrió del veintiséis al veintinueve de enero pasado y, siendo que la demanda se presentó el veintisiete de enero de dos mil diecisiete, es incuestionable que los juicios ciudadanos fueron interpuestos dentro del plazo que concede la normativa electoral.

**c. Legitimación.** El juicio fue promovido por parte legítima, toda vez que fue presentado por Francisca Contreras y otros, por su propio derecho y como ciudadanos de la comunidad de Animas Trujano, Oaxaca, por tanto, actualizan los supuestos previstos en los artículos 12, inciso a), 13 inciso a), 86 y 87, de la Ley Procesal Electoral.

**d. Interés jurídico.** Se cumple con este requisito, dado que los actores aducen violación a sus derecho político electoral de votar y ser votado.

**e. Definitividad.** Se satisface este requisito, pues no existe medio de impugnación previo que deba agotarse.

### **Tercero. Cuestión previa.**

Previo al examen de la controversia sujeta al imperio de este órgano jurisdiccional, debe precisarse que esta autoridad, se encuentra en posibilidad de suplir las deficiencias u omisiones en

los agravios expuestos por los inconformes, siempre que los mismos se puedan deducir de los hechos expuestos.

De igual manera, este tribunal se encuentra obligado al estudio integral y exhaustivo del escrito mediante el cual se promueve este medio de impugnación, a fin de determinar la existencia de argumentos tendentes a acreditar la ilegalidad del acto combatido, con independencia de que éstos se encuentren o no en el capítulo correspondiente.

Sólo de esta forma se puede lograr una correcta impartición de justicia, por tanto, todo medio de impugnación debe ser analizado íntegramente para que el juzgador pueda interpretar el sentido de lo que se pretende, lo cual encuentra sustento en la jurisprudencia 4/99, de rubro y texto MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.

#### **Cuarto. Estudio de fondo.**

De la lectura integral del escrito de demanda, se advierte que los actores esgrimen los siguientes motivos de inconformidad:

- a) Que el nombramiento de Leandro Hernández García, como encargado de la administración municipal de la comunidad de Ánimas Trujano, Oaxaca; vulnera el artículo 115, de la Constitución Federal, que sólo reconoce la figura de Consejo Municipal; así también, que la designación del referido encargado de la administración municipal, atenta contra las prácticas democráticas de la citada comunidad. Que el administrador tiene filiación partidista, sin previa consulta e información completa y suficiente.
- b) Que el Gobernador del Estado, previa a la designación de un encargado de la administración municipal, debió de proceder de acuerdo al artículo 59, fracción XIII, de la Constitución del Estado de Oaxaca, esto

es, proponer al Congreso del Estado de Oaxaca, a los integrantes de la comisión municipal (originarios y vecinos de Ánimas Trujano, como lo consagra el artículo 115 de la carta Magna).

c) Así también, refieren que el ciudadano Leandro Hernández García, tiene filiación partidista y que no es ciudadano de la comunidad.

Ahora bien, esta autoridad advierte que los motivos de disenso, guardan relación entre sí, de donde, para su estudio se analizarán de manera conjunta, sin que ello, genere como consecuencia, una violación en la esfera jurídica de los actores.

Por otra parte, al rendir su informe circunstanciado, el Consejero Jurídico del Gobierno del Estado, refiere que, el Gobernador Constitucional del Estado, delegó la facultad de nombrar administrador municipal, al Secretario General de Gobierno. En ese sentido, al ser parte del Poder Ejecutivo, el órgano al que fue delegado la facultad y por tratarse la *litis* en esencia, de cuestiones de derecho, lo procedente, es entrar al estudio del asunto planteado.

A juicio de este órgano resolutor, son fundados los motivos de disenso hechos valer, respecto de la inconstitucionalidad del nombramiento de administrador.

En efecto, los artículos 59, fracción XIII, 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 los juicios 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 1° 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 2°).

- 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 deben 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 las determinaciones 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 afromexicanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del Pueblo y comunidades afromexicanas.

(...)

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, 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

Los procesos electorales y de participación ciudadana son actos de interés público. Su organización, desarrollo y calificación estarán a cargo del órgano electoral, las instancias jurisdiccionales competentes y de la ciudadanía en la forma y términos que establezcan las leyes.

(...)

II. La ley protegerá y propiciará las 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 con el de los varones y sancionará su contravención.

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.

De los preceptos anteriormente referidos se concluye que el máximo Ordenamiento Federal, el del Estado 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.

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, autodefinición o autoadscripción, autodelimitación y autodisposición. El derecho de autoafirmación otorga a los pueblos —indígenas en este caso— la capacidad exclusiva de proclamarse existente, mientras el de autodefinición 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 2º

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

En ese sentido, 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<sup>1</sup>.

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.

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, se considera que al momento de resolver sobre los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, deben considerarse los principios de autoidentificación;

---

<sup>1</sup> Tesis CXLV/2002 cuyo rubro es: "USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUEUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA)."

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.<sup>2</sup>

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.

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

---

<sup>2</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 105.

vida política del Estado, y 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 electoral<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup> Tesis XXXV/2013 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO."



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 intereses, 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.

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 inconstitucionalidad de la designación de Administración Municipal en la Comunidad de Ánimas Trujano, Oaxaca, por parte del Gobernador del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para el caso, 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 el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado.

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 verificare 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).

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.

En ese sentido, es un hecho no controvertido que las elecciones de concejales realizadas en el años dos mil dieciséis, respecto del municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca; fue declarada no válida por la autoridad administrativa electoral, lo que trae como consecuencia, que se nombrara un encargado de la administración del citado ayuntamiento y como tal, coadyuvara para la realización de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio en cuestión.

Derivado de lo anterior y en términos de lo previsto en el marco normativo referido, 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, nombró a Leandro Hernández García, como encargado de la

administración municipal del municipio de Ánimas Trujano, Oaxaca.

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 se haya declarado la nulidad una 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 existan condiciones para celebrar una elección o cuando, habiéndose celebrado, ésta se hubiese declarado nula o inválida y se esté a la espera de la celebración de una elección extraordinaria.

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

c) Es necesaria porque se parte de la base de que la situación que la actualiza es extraordinaria y deben ejercerse medidas que

permitan el equilibrio en la administración de las funciones del municipio de que se trate.

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 de Ánimas Trujano, Oaxaca y la facultad que tiene el Poder Ejecutivo 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 Ánimas Trujano. Oaxaca.



En efecto, de la lectura efectuada a los 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, como el de Oaxaca, de una gran diversidad cultural y sin esa distinción hacer el nombramiento de un funcionario como el Administrador Municipal quien básicamente se encarga de tomar las riendas del Ayuntamiento de manera transitoria en lo que se define la situación política de la comunidad de trato, hace nugatorios los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues impide que los integrantes de la comunidad, de manera 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.

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.<sup>4</sup>

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

---

<sup>4</sup> 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.

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 consulta 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 59, fracción XIII y 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, en que se fundamenta el nombramiento del Administrador Municipal en Ánimas Trujano, Oaxaca; deben ser interpretados de manera conforme a fin de salvaguardar y armonizar tanto el derecho de libre determinación de la comunidad indígena en cuestión, como la facultad del Titular del Poder Ejecutivo de delegar 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.

De donde se concluye 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.

De donde, 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 de acuerdo por el que se declaró válida la elección y la emisión de la presente

sentencia se advierte que ha transcurrido un plazo considerable, sin que se haya llevado a cabo las 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 el nombramiento.

Ahora bien, por lo que se refiere que el ciudadano Leandro Hernández García, nombrado administrador pertenece al Partido Revolucionario Institucional y es ajeno a la comunidad, para acreditar sus afirmaciones, los actores en su escrito de demanda, refieren diversas ligas de página de internet, del Partido Revolucionario Institucional, y en los medios de comunicación que refiere consistentes en: [www.revistasisomos.com](http://www.revistasisomos.com); [www.vinculoinformativo.com.mx](http://www.vinculoinformativo.com.mx); <https://issu.com>; [www.vozdelsur.com.mx](http://www.vozdelsur.com.mx); [www.e-oaxaca.mx](http://www.e-oaxaca.mx), ahora bien, las ligas que citan, son insuficientes para acreditar sus afirmaciones, ello porque ni siquiera refiere que contiene la nota publicada en dichas páginas, ello porque, de manera general solo las refiere, pero no precisan, de que fecha es la nota, si es una entrevista, el contenido de la misma, en ese sentido, puesto que únicamente mencionan la liga, sin aportar más datos, de donde, esta autoridad no puede analizar el contenido de todos el portal, pues

correspondía a estos aportar los elementos de pruebas, puesto que si estaban al alcance de sus posibilidades, al tratarse de información contenida en páginas de internet que los mismos actores ofrecen.

De donde, los actores incumplen con la carga procesal, ya que los medios que refieren, son ineficaz para acreditar sus afirmaciones, de donde, incumplieron con lo previsto en el artículo 15, sección 2, de la ley procesal electoral.

No obsta a la conclusión anterior, que los ciudadanos actores pertenecen a una comunidad indígena, esta autoridad tiene la obligación de suplir la deficiencia en la expresión de agravios, lo que no implica suprimir las cargas probatorias que les corresponden en el proceso, a efecto de que acrediten los extremos fácticos de sus afirmaciones, toda vez que está justificada en atención al principio de igualdad procesal de las partes, pero con las modulaciones necesarias para garantizar plenamente el derecho de acceso a la justicia.

Ahora bien, por lo que refiere que no pertenece a la comunidad en cuestión, esta autoridad, estima que tal afirmación no se encuentra robustecido con ningún medio de prueba, puesto que solo se trata de una afirmación unilateral, sin que, los actores hubieren presentado constancia alguna para la acreditar su afirmación, por lo que se concluye que no cumplieron con la carga procesal que le impone el artículo 15, sección 2, de la Ley del Sistema de Medios de impugnación en materia electoral y de participación ciudadana de Oaxaca.

**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 Leandro Hernández García, en el cargo de Administrador Municipal de Ánimas Trujano, perteneciente al distrito electoral de Zimatlán de Álvarez, Oaxaca.

2. Se solicita al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, al Gobernador del Estado y Congreso del Estado de Oaxaca para que en el ámbito de sus facultades coadyuve con los integrantes de la comunidad en cuestión, de inmediato convoquen a las elecciones extraordinarias para elegir concejales en tal municipio.

Sin mayor demora se realice la elección extraordinaria. Lo anterior, deberá informarse a esta autoridad, dentro de las veinticuatro horas siguientes, de realizados los actos tendentes 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.

#### **Quinto. Notificación.**

Personalmente la presente resolución a los actores, mediante oficio a la autoridad responsable, al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por conducto del Secretario Ejecutivo y al Congreso del Estado, por conducto del Oficial Mayor, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, 27, 29 y 93, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Por otra parte, por haber presentado diversos actores Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, que tiene relación con el presente asunto, el que quedó radicado en el índice de la Sala Regional de la Tercera Circunscripción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, bajo el número SX-JDC-54/2017, en la ponencia del Magistrado **Enrique**



**Figueroa Ávila**, remítase al citado Funcionario, copia certificada de la presente resolución, primeramente en la cuenta de correo electrónico [cumplimientos.salaxalapa@te.gob.mx](mailto:cumplimientos.salaxalapa@te.gob.mx) y posteriormente, vía mensajería especializada a la citada Sala Regional, para los efectos legales a que haya lugar.

Por lo expuesto y fundado se:

### **R e s u e l v e**

**Primero.** Se confirma el nombramiento de Leandro Hernández García, en el cargo de Administrador Municipal de Ánimas Trujano, perteneciente al Distrito Electoral de Zimatlán de Álvarez, Oaxaca, en términos del **Considerando Cuarto** de este fallo.

**Segundo.** Se ordena al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, al Gobernador del Estado y Congreso del Estado de Oaxaca, convocar de inmediato a elección extraordinaria, en términos del **Considerando Cuarto** de esta sentencia.

**Tercero.** Notifíquese a las partes, en los términos precisados en el **Considerando Quinto** de este fallo.

En su oportunidad, archívese este 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 **Miguel Ángel Carballido Díaz y Víctor Manuel Jiménez Viloría**, quienes actúan ante la Maestra Carmelita Sibaja Ochoa, Secretaria General que autoriza y da fe.