

**SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN  
PLURINOMINAL**

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

**EXPEDIENTE:** SX-JDC-290/2017.

**ACTORES(AS):** ANTONIA LARA  
LARA Y OTRO.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL  
ESTADO DE OAXACA.

**MAGISTRADO PONENTE:** JUAN  
MANUEL SÁNCHEZ MACÍAS.

**SECRETARIO:** ABEL SANTOS  
RIVERA.

**Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, cinco  
de mayo de dos mil diecisiete.**

**SENTENCIA** que resuelve el juicio ciudadano promovido por Antonia Lara Lara, Agente Municipal de Santa María Tiltepec, y Alejandro Reyes Lara, ciudadano integrante de la agencia referida, perteneciente al municipio de San Pedro Topiltepec, Oaxaca. Controvierten la resolución de veintiocho de marzo del año en curso, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca<sup>1</sup>, en el expediente **JDCI/17/2017**. La sentencia impugnada confirmó el nombramiento del Administrador Municipal del ayuntamiento referido y ordenó convocar de inmediato a elección extraordinaria.

**INDICE**

---

<sup>1</sup> En adelante Tribunal responsable.

	<b>Página.</b>
SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES	2
I. De la designación del Administrador Municipal y cadena impugnativa.	2
II. Del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.	4
CONSIDERANDO	5
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.	5
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.	6
TERCERO. Pretensión, agravios y fijación de la litis.	7
CUARTO. Estudio de fondo.	9
RESUELVE	35
VOTO PARTICULAR	37

### **SUMARIO DE LA DECISIÓN**

La Sala Regional decide revocar la sentencia impugnada, al considerar incorrecta la determinación del Tribunal responsable de confirmar la designación del Administrador Municipal del Ayuntamiento de San Pedro Topiltepec, Oaxaca, en virtud de que dicha figura es inconstitucional. No obstante, de una interpretación sistemática de las normas, se concluye que, ante la no celebración de una elección bajo el régimen de sistemas normativos internos, debe designarse a un Consejo Municipal.

### **ANTECEDENTES**

#### **I. De la designación del Administrador Municipal y cadena impugnativa.**

1. **Delegación de facultad de designación.** El primero de diciembre de dos mil dieciséis, el Gobernador del Estado de Oaxaca emitió un acuerdo por el cual delegó la facultad de designación de los encargados de la administración de los municipios que así lo requieran, al Secretario General de Gobierno de dicha entidad.

**2. Declaratoria de no realización de elección.** El treinta y uno de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca<sup>2</sup>, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-356/2016<sup>3</sup>, emitió la declaratoria de los municipios en los que no se realizó la elección de concejales. Entre ellos se encuentra San Pedro Topiltepec.

**3. Nombramiento del Administrador Municipal.** El dieciocho de enero de dos mil diecisiete, el Secretario General de Gobierno nombró como encargado de la administración municipal del municipio de San Pedro Topiltepec, Oaxaca, a Moisés Martínez Velasco.

**4. Juicio ciudadano local.** El veintisiete de enero siguiente, los(as) ahora actores(as) promovieron dicho juicio en contra del nombramiento del Administrador Municipal de San Pedro Topiltepec, realizado por el Secretario General de Gobierno del Estado de Oaxaca, al considerar que recayó en una persona ajena al municipio. Los promoventes manifestaron desconocer la fecha del nombramiento.

**5. Sentencia impugnada.** El veintiocho de marzo del año en curso, el Tribunal responsable confirmó el nombramiento del Administrador Municipal de San Pedro Topiltepec, Oaxaca, y ordenó al IEEPCO convocar de manera inmediata a elecciones extraordinarias para elegir a los concejales del municipio.

---

<sup>2</sup> En adelante IEEPCO.

<sup>3</sup> Consultable en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2016/IEEPCO-CG-SNI-356-2016.pdf>

**SX-JDC-290/2017.**

## **II. Del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.**

6. **Presentación.** En contra de la determinación anterior, el dos de abril siguiente, los actores(as) promovieron el presente juicio ante el Tribunal responsable.

7. **Recepción y turno.** El siete inmediato, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional la demanda, el informe circunstanciado y demás constancias que integran el presente juicio. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional, ordenó formar el expediente **SX-JDC-290/2017** y turnarlo a la ponencia a cargo del Magistrado Juan Manuel Sánchez Macías.

8. **Consulta competencial.** Mediante acuerdo plenario de diez de abril del presente año, esta Sala Regional planteó consulta competencial a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup> a fin de que estableciera a quién correspondía la competencia para resolverlo.

9. **Determinación de competencia.** El dieciocho siguiente, la Sala Superior emitió acuerdo en el expediente SUP-JDC-238/2017, e indicó que esta Sala Regional es la competente para conocer y resolver el presente juicio.

10. **Recepción.** El veinte de abril último, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional la demanda y demás constancias atinentes relacionadas con el presente asunto.

---

<sup>4</sup> En adelante TEPJF.

**11. Turno.** En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala, ordenó remitir el expediente y demás constancias a la ponencia del Magistrado Juan Manuel Sánchez Macías, por ser el instructor del juicio.

**12. Admisión y cierre de instrucción.** El veintiséis de abril siguiente, el juicio se admitió y, en su oportunidad, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se declaró cerrada la instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

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

### **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.**

**13.** El TEPJF ejerce jurisdicción, y esta Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal es competente para conocer y resolver este juicio por razones de geografía política, al vincularse con el nombramiento del Administrador Municipal de San Pedro Topiltepec, Oaxaca, entidad que corresponde a esta circunscripción; y por nivel de gobierno, ya que el asunto se relaciona con el nombramiento de un funcionario en el ámbito municipal.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>; 184, 185, 186, fracción III, inciso c), 192, 195, fracción IV, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafos 1 y 2, inciso c), 4, párrafo

---

<sup>5</sup> En adelante CPEUM.

## **SX-JDC-290/2017.**

1, 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), 83, párrafo 1, inciso b), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>6</sup>.

Así como en lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-JDC-238/2017, en el cual determinó que esta Sala Regional es competente para conocer y resolver la presente controversia.

### **SEGUNDO. Requisitos de procedencia.**

14. El medio de impugnación satisface los requisitos de procedencia previstos en la Ley General de Medios, según se advirtió del análisis exhaustivo realizado a las constancias del expediente.

15. La demanda se presentó por escrito ante la responsable, contiene el nombre y firma de los(as) actores(as), y se señalan los hechos y agravios ocasionados por la resolución impugnada.

16. Además, de las constancias del expediente y de la normativa aplicable es posible advertir que el juicio fue promovido en el plazo previsto legalmente<sup>7</sup>; tomando en consideración que en los juicios donde intervengan comunidades y/o ciudadanos que se auto adscriban como indígenas, para la promoción de las demandas no se deben tomar en cuenta los días sábados y domingos<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> En adelante Ley General de Medios.

<sup>7</sup> La resolución impugnada se notificó a quienes promueven el veintinueve de marzo y la demanda del presente juicio se presentó el dos de abril inmediato.

<sup>8</sup> Criterio contenido en el expediente SUP-REC-826/2015.

17. Los(as) accionantes cuentan con legitimación e interés jurídico para instaurarlo y se cumple con la exigencia de agotar los medios de impugnación ordinarios.

**TERCERO. Pretensión, agravios y fijación de la litis.**

18. La pretensión de los(as) actores(as) es revocar la sentencia impugnada y, por ende, la designación de Moisés Martínez Velasco como administrador del municipio de San Pedro Topiltepec, a fin de que, en su lugar, se implemente un Consejo Municipal.

19. Para alcanzar dicha pretensión, formulan los agravios siguientes:

20. Sostienen que el encargado de la administración municipal es ajeno al municipio y desconoce la forma de organización comunitaria, al no ser originario ni habitante del municipio. Razón por la cual consideran que dicho nombramiento, lejos de solucionar los problemas que existen entre la cabecera y la agencia, los ha entorpecido.

21. Aducen que el Tribunal responsable omitió pronunciarse respecto a dicha cuestión, con lo cual vulneró el principio de exhaustividad.

22. Por otra parte, sostienen que se vulneró el principio de congruencia interna de la sentencia, al contener consideraciones contrarias con los puntos resolutivos.

23. Lo anterior, en virtud de que el Tribunal responsable declaró la inconstitucionalidad de la figura jurídica del Administrador Municipal, pero confirmó el nombramiento de

**SX-JDC-290/2017.**

Moisés Martínez Velasco como encargado de la administración municipal.

24. Argumentan que con dicha conclusión se convalida un acto que resulta contrario a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal ya que, en su concepto, ante el caso en el que no se lleven a cabo elecciones procede nombrar un Consejo Municipal entre los vecinos, y no un encargado de la administración municipal, ya que se bien ésta última se encuentra prevista en la legislación local, no así en la Constitución Federal.

25. Finalmente, los actores aducen que el Tribunal responsable se limitó a ratificar el nombramiento del Administrador Municipal sin establecer condiciones y requisitos mínimos para que dicha figura no continúe vulnerando la autonomía y autogobierno de la comunidad indígena.

26. Además, de que tampoco se precisó el tiempo por el cual debía permanecer dicho Administrador Municipal.

27. A juicio de esta Sala Regional los planteamientos formulados tienen como finalidad evidenciar, esencialmente, el indebido estudio de constitucionalidad realizado por el Tribunal responsable, respecto a la implementación de la figura del Administrador Municipal en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos.

28. Por tanto, esta Sala Regional analizará los planteamientos de manera conjunta, conforme a lo establecido en la **jurisprudencia 4/2000**, de rubro:

**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN<sup>9</sup>**, la cual refiere que no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

**CUARTO. Estudio de fondo.**

**Constitucionalidad de la figura del Administrador Municipal.**

29. A juicio de esta Sala Regional, es **fundado** el planteamiento de los(as) actores(as) y suficiente para revocar la sentencia impugnada y, por ende, declarar la inconstitucional de la figura del encargado de la administración e **inaplicar** la porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, que consigna la designación del referido encargado.

30. Antes de exponer las razones que sustentan dicha determinación, es necesario precisar los razonamientos que forman parte de la resolución impugnada.

**Consideraciones del Tribunal responsable.**

31. El Tribunal responsable concluyó que el nombramiento del Administrador Municipal de San Pedro Topiltepec, al no haberse celebrado la elección, a cargo del Gobernador del Estado (facultad que delegó al Secretario General de Gobierno), era inconstitucional.

---

<sup>9</sup> Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, página 125.

**SX-JDC-290/2017.**

32. Lo anterior, al considerar que dicha facultad contenida en los artículos 59, fracción XIII, 79, fracción XV, de la Constitución local, y 40 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, es contraria a lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte.

33. En ese sentido, razonó que debía realizarse una interpretación conforme de las disposiciones señaladas como inconstitucionales, con la finalidad de armonizar el derecho a la libre determinación de la comunidad de San Pedro Topiltepec, Oaxaca, y la facultad del Poder Ejecutivo para adoptar ese tipo de medidas.

34. En razón de lo anterior, estableció que debía entenderse que en los casos en los que se haya declarado la nulidad de una elección de concejales en municipios regidos por sistemas normativos internos o en donde no se haya podido celebrar, el Secretario General de Gobierno debe nombrar, previa consulta con la comunidad indígena, un Administrador Municipal.

35. Lo anterior, en virtud de que el Constituyente y el legislador locales no previeron la distinción entre la designación de un Administrador Municipal en municipios que se rigen por sistemas normativos internos y los de partidos políticos.

36. Sobre la base de lo anterior, estimó que en el caso concreto la figura del Administrador Municipal era

extraordinaria, temporal y necesaria, al implementarse hasta en tanto se puedan celebrar las elecciones extraordinarias.

37. Mientras que el Consejo Municipal adquirió carácter definitivo, pues sus integrantes son nombrados para concluir el periodo del ejercicio constitucional del ayuntamiento.

38. Por tanto, concluyó que la designación del Administrador Municipal de San Pedro Topiltepec no atendió la interpretación conforme referida, al no haber consultado de manera previa a la comunidad indígena.

39. Sin embargo, al haber transcurrido un tiempo considerable entre la invalidez de la elección y la emisión de la resolución local, sin que se hayan celebrado la elección extraordinaria, el Tribunal responsable ordenó convocar de inmediato a elecciones y confirmar el nombramiento del actual Administrador Municipal, con el objeto de no dejar acéfala la administración municipal.

#### **Postura de esta Sala Regional.**

40. Como se adelantó, este órgano jurisdiccional considera que la conclusión a la cual arribó el Tribunal responsable fue incorrecta, por cuanto hace al hecho de confirmar el nombramiento del actual Administrador Municipal de San Pedro Topiltepec.

41. Ello es así pues dicha figura hace nugatorios los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, pues impide que los integrantes de la comunidad, de manera

**SX-JDC-290/2017.**

interna, decidan por sus autoridades, con independencia de que dicha decisión tenga el carácter de temporal.

42. Además, porque dicha figura lesiona y distorsiona la naturaleza de la función administrativa municipal, al recaer en un solo individuo, sin que la misma resulte proporcional.

43. De tal modo que aun cuando el Tribunal responsable consideró que dicha figura era inconstitucional, perdió de vista que las disposiciones que la regulan deben interpretarse de manera sistemática a fin de que en los casos de nulidad de la elección de municipios que se rigen por sistemas normativos internos o en los que la misma no se haya celebrado, el Congreso del Estado, a propuesta del Gobernador, debe nombrar un Consejo Municipal, tal y como se explica a continuación.

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

45. Por su parte, el artículo 115, base I, párrafo quinto, de la Constitución Federal establece que “*en caso de declararse*

*desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.*

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

**a. Marco normativo.**

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

**El régimen de administración municipal.**

48. El artículo 115 de la Constitución Federal refiere que el Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados miembros de la Federación, administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Asimismo, en ese precepto normativo se prevé que no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el Gobierno del Estado.

49. En términos de lo dispuesto en la Constitución Federal, el Municipio Libre goza de capacidad jurídica, económica y política para alcanzar sus fines y autogobernarse, esto es, se

## **SX-JDC-290/2017.**

trata de un órgano de gobierno autónomo en su régimen interior, respecto de la Federación y de la entidad federativa a la que pertenece.

**50.** La autonomía del municipio se refiere a la atribución que tiene el ayuntamiento de perpetrar actos, de manera libre, encaminados a cumplir con las atribuciones, obligaciones y finalidades previstas, tanto en la Constitución Federal, como en las leyes locales.

**51.** Dotado de autonomía, el Ayuntamiento se encuentra en aptitud de realizar todo tipo de acto que le permita cumplir con sus atribuciones, siempre que se ajuste a lo previsto en la Constitución Federal y en la normativa local.<sup>10</sup>

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

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

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

---

<sup>10</sup>Ver SUP-JDC-3007/2012.

deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

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

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

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

**-Facultades hacendarias.** Administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas

## **SX-JDC-290/2017.**

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

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

ordenamiento en esta materia; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

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

57. De esa forma, se puede afirmar que en nuestro país existen varios órdenes normativos, conformados por un orden constitucional y diversos órdenes parciales, entre los que se encuentra precisamente el Municipal, lo cual es reconocido por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia **134/2005**, de rubro: **"MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO"**<sup>11</sup>.

58. De entre las características que dan esa calidad al Municipio, cabe abundar en la modificación que sufrió en su

---

<sup>11</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, octubre de 2005, novena época, p. 20170.

## **SX-JDC-290/2017.**

fracción I, al sustituirse el término "administrado" por "gobernado", culminándose así una evolución que de alguna manera venía experimentando desde las reformas constitucionales de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y cuatro.

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

60. La conceptualización del Municipio como órgano de gobierno, conlleva además el reconocimiento de una potestad de auto-organización, por virtud de la cual, si bien el Estado regula un cúmulo de facultades esenciales del Municipio, también quedan para el Ayuntamiento potestades adicionales que le permiten definir la estructura de sus propios órganos de administración, sin contradecir aquellas normas básicas o bases generales que expida la legislatura.<sup>12</sup>

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

---

<sup>12</sup> Ver SUP-JDC-669/2013 Y ACUMULADOS.

**61.** 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.

**62.** Como se precisó, el asunto versa sobre el estudio de la constitucionalidad de la designación del encargado de la Administración Municipal por parte de la Secretaría General de Gobierno, facultad delegada por el Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca.

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

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

### **Conclusión**

**65.** Asentado lo anterior, esta Sala Regional considera que, la porción normativa del artículo 79, fracción XV, de la Constitución local, que señala "*hacer la designación de un encargado de la Administración Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verifcare la elección*

**SX-JDC-290/2017.**

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

66. En efecto, de la lectura efectuada a los artículos 79, fracción XV, de la Constitución local, 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.

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

68. Aunado a lo anterior, como se advirtió del marco normativo, la naturaleza de la administración municipal conlleva a que un cúmulo de facultades de índole normativo, financiero, de servicio público e inclusive de seguridad municipal, se le otorguen a un solo individuo, lo cual claramente supera las capacidades de éste.

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

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

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

72. Como se precisó, la medida establecida en la norma persigue una **finalidad constitucionalmente válida** debido a que la naturaleza de la designación de un encargado de la administración municipal es cubrir la vacante existente en el

## **SX-JDC-290/2017.**

ayuntamiento, generada por la nulidad o invalidez de una elección, y no dejar al municipio en un estado de ingobernabilidad.

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

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

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

76. En esa tesitura, es de concluirse que la figura del Administrador Municipal puede verse rebasada por las circunstancias, volviendo prescindible su implementación, debido a que no es una medida que pueda solventar de forma eficaz el vacío que se dé por la declaración de invalidez o nulidad de una elección, **o en los casos en los que no se haya verificado la misma**, y por ello es que se estima que carece de idoneidad.

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

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

**SX-JDC-290/2017.**

79. Tampoco es una medida **necesaria**, pues como se explicará más adelante, es posible que tal encargo se realice a través de un Consejo Municipal, por lo que existe una medida adecuada para cubrir la gestión administrativa en caso de vacío por la nulidad o invalidez de una elección **o en los casos en los que no se haya verificado la misma.**

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

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

82. En ese sentido, es claro que la figura del Administrador Municipal debe ser declarada inconstitucional.

83. Una razón más para tener por inconstitucional la figura del encargado de la administración municipal es que, el artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal, establece que, para poder ejercer el derecho político-electoral de ser votado, debe cumplirse con las calidades que establezca la

ley, es decir, los requisitos que las legislaturas establezcan para estar en aptitud de desempeñar los cargos.

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

- i) Ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos;
- ii) Estar vecindado en el municipio, por un periodo no menor de un año inmediato anterior al día de la elección;
- iii) No pertenecer a las fuerzas armadas permanentes federales, a las fuerzas de seguridad pública estatales o de la seguridad pública municipal;
- iv) No ser servidora o servidor público municipal, del Estado o de la Federación, con facultades ejecutivas;
- v) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- vi) No haber sido sentenciado por delitos intencionales; y
- vii) Tener un modo honesto de vivir.
- viii) En los municipios indígenas, además de lo establecido en los incisos anteriores, se requerirá haber cumplido con las obligaciones comunitarias establecidas en sus sistemas normativos

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

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

## **SX-JDC-290/2017.**

87. Ahora bien, ante el vacío legal existente al declarar la inconstitucionalidad del administrador municipal, la interpretación sistemática de la normatividad aplicable conduce a determinar que en los casos de nulidad de la elección o **en los casos en los que no se haya verificado la misma** en municipios que se rigen por sistemas normativos internos, el Congreso del Estado, previa propuesta del Gobernador del Estado, debe nombrar a un Consejo Municipal.

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

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

90. Por otro lado, el artículo 79, fracción XV, del mismo ordenamiento, refiere que es facultad del Gobernador, el proponer al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente en su caso, la integración de los Consejos Municipales, en los términos que señala esta Constitución.

91. Por otra parte, hacer la designación de un encargado de la administración municipal, cuando por cualquier circunstancia especial **no se verifiquen 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.

92. Efectivamente, la Constitución local establece que en casos extraordinarios como el del presente asunto sea el Gobernador del Estado el que se encargue de designar a un encargado de la administración municipal, entre tanto se regulariza la situación política y de gobierno del municipio en cuestión, y que responde a una necesidad de buscar condiciones adecuadas para el ejercicio de otros derechos, como el de votar o ser votado, lo cual como quedó precisado, se concluye inconstitucional.

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

94. Como se ve, de una lectura aislada de la porción normativa que regula la designación del Administrador Municipal se puede concluir claramente inconstitucional, sin embargo, al examinarla en su totalidad y de forma conjunta con la disposición establecida en la fracción XIII 59 de la propia Constitución local, puede considerarse que, la consecuencia al actualizarse la declaración de la nulidad o invalidez de una elección, o **en los casos en los que no se haya verificado la misma**, es la propuesta de un Consejo Municipal para que sea designada por el Congreso del Estado o la diputación permanente.

## **SX-JDC-290/2017.**

**95.** En efecto, la interpretación sistemática de los artículos 79, fracción XV, en su totalidad, y del 59, fracción XIII, de la Constitución local, a la luz de lo establecido en la Constitución Federal, permite considerar que tratándose de municipios que se rigen por sistemas normativos internos de la comunidad indígena correspondiente, resulta indispensable que el Congreso Estatal proceda a realizar la designación, a propuesta del Gobernador, de un Consejo Municipal, en tanto medida extraordinaria, temporal y necesaria cuando se declare la nulidad de la elección o **en los casos en los que no se haya verificado la misma.**

**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.

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

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

98. Aunado a ello, la interpretación sistemática que se realiza, salvaguarda por un lado la facultad del Congreso estatal, en coordinación con el Gobernador del Estado, de adoptar medidas extraordinarias en caso de anulación de una elección o **en los casos en los que no se haya verificado la misma.**

99. A su vez, permite la correcta administración municipal ya que la distribución de cargas y facultades no es centralizada, sino que se distribuye entre los integrantes del Consejo Municipal, lo que llevaría a un mejor desempeño del Ayuntamiento, en beneficio de la ciudadanía.

100. Por tanto, se advierte que la interpretación sistemática que se realiza, vela por un correcto y adecuado funcionamiento del municipio pues a través de esta medida no se deja un vacío ante la declaración de inconstitucionalidad del Administrador Municipal, así como

**SX-JDC-290/2017.**

tampoco la gobernabilidad y desempeño de las actividades administrativas municipales.

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

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

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

**104.** Consecuentemente la interpretación de la normatividad aplicable conduce a esta Sala Regional a concluir que en los casos de nulidad de la elección de municipios que se rigen por sistemas normativos internos o **en los que la misma no**

**se haya celebrado**, el Congreso del Estado, a propuesta del Gobernador, debe nombrar un Consejo Municipal.

**105.** Similar criterio sostuvo la Sala Superior de este Tribunal Electoral al resolver el expediente SUP-JDC-2487/2014 y esta Sala Regional al resolver los expedientes SX-JDC-130/2017 Y ACUMULADO, SX-JDC-133/2017 Y ACUMULADOS, y SX-JDC-161/2017 Y ACUMULADOS.

**106.** Por tales consideraciones es que se estima incorrecta la interpretación realizada por el Tribunal responsable, pues resulta inconstitucional la figura del encargado de la administración pública y debe inaplicarse al caso concreto.

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

**108.** Los actos realizados por el administrador nombrado, tienen plenos efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre vicios propios.

**109.** En términos de la interpretación que se ha realizado en la presente ejecutoria, **se ordena** al Congreso del Estado de Oaxaca que, de manera inmediata proceda a designar a un Consejo Municipal, a propuesta del Gobernador, en el

**SX-JDC-290/2017.**

ayuntamiento de San Pedro Topiltepec, únicamente por el tiempo en que se lleve a cabo la asamblea general comunitaria extraordinaria, órgano que deberá coadyuvar en la celebración de la jornada electoral extraordinaria.

110. Finalmente, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

111. Por lo expuesto y fundado, se:

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **revoca** la sentencia impugnada así como la designación de Moisés Martínez Velasco, como encargado de la administración municipal en el ayuntamiento de San Pedro Topiltepec, Oaxaca, quien concluirá sus funciones hasta en tanto se designe al Consejo Municipal.

**SEGUNDO.** Los actos realizados por el administrador nombrado, tienen plenos efectos jurídicos, sin prejuzgar sobre vicios propios.

**TERCERO.** Se **inaplica** en el caso concreto, la porción normativa que consigna la designación del encargado de la administración municipal, en los términos precisados en el presente fallo, establecida en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución local.

**CUARTO.** Se **ordena** al Congreso del Estado de Oaxaca que, de manera inmediata proceda a designar a un Consejo

Municipal, a propuesta del Gobernador, en el Ayuntamiento de San Pedro Topiltepec, únicamente por el tiempo en que se lleve a cabo la asamblea general comunitaria extraordinaria, órgano que deberá coadyuvar en la celebración de la jornada electoral extraordinaria.

**QUINTO. Comuníquese** la presente sentencia a la Sala Superior del TEPJF, para los efectos constitucionales conducentes y que por su conducto se informe de la presente ejecutoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**NOTIFÍQUESE; personalmente** a la parte actora, por conducto del Tribunal responsable, en auxilio de las labores de esta Sala Regional; **por correo electrónico u oficio**, anexando copia certificada de la presente resolución, al Tribunal responsable, a la Sala Superior del TEPJF y al IEEPCO; **por oficio** al ayuntamiento de San Pedro Topiltepec, al Gobernador, así como al Presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso, todos del Estado de Oaxaca, y **por estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los numerales 25, 26, apartado 3, 27, 28, 29, 84, apartado 2, de la Ley General de Medios, así como en los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

La Secretaría General de Acuerdos, en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio, deberá agregarla al expediente para su legal y debida constancia.

**SX-JDC-290/2017.**

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido, y devuélvase las constancias originales.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Adín Antonio de León Gálvez y Juan Manuel Sánchez Macías, con el voto en contra del Magistrado Enrique Figueroa Ávila, quien formula voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**ENRIQUE  
FIGUEROA ÁVILA**

**JUAN MANUEL  
SÁNCHEZ MACÍAS**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**JESÚS PABLO GARCÍA UTRERA**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA, EN LA SENTENCIA RECAÍDA AL EXPEDIENTE DEL JUICIO CIUDADANO SX-JDC-290/2017, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO**

**193, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

Respetuosamente me permito disentir de lo resuelto por la mayoría en la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SX-JDC-290/2017** por lo que hace a las consideraciones, efectos y resolutivos relativos a la inconstitucionalidad de la figura del Administrador Municipal prevista en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, que, como resultado, se concluye declarar la inaplicación al caso concreto de dicho precepto, por lo siguiente:

Los actores en el juicio que se resuelve, entre otras cuestiones, señalan que al confirmar la designación del Administrador Municipal se convalida un acto que resulta contrario a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución federal.

Lo anterior, toda vez que en su concepto, ante el caso de que no se lleven a cabo elecciones lo que procede es nombrar a un Consejo Municipal entre los vecinos, y no a un encargado de la administración municipal, ya que si bien ésta última se encuentra prevista en la legislación local, no así en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que dicha figura resulta inconstitucional, disenso que se declara fundado en la sentencia aprobada por la mayoría.

En concepto del suscrito, debe declararse **infundado** dicho agravio porque, contrario a lo expresado por la parte actora, la designación de un Administrador Municipal fue acorde a

## **SX-JDC-290/2017.**

derecho, habida cuenta que se ajusta a la libertad configurativa de los Estados que establece el artículo 124 de la Ley Fundamental, debido a que conforme a la regulación vigente a partir del año dos mil dieciséis, su funcionamiento se verifica, como ocurre en el caso en estudio, al no haberse podido llevar a cabo la elección de las autoridades municipales y hasta la celebración de un proceso electoral extraordinario válido.

Considero, que la naturaleza y causas de designación de un Administrador Municipal son distintas a las que sustentan los Concejos Municipales previstos por el artículo 115, fracción I, de la Constitución General de la República, cuya designación corresponde al legislativo local; además de que el Administrador Municipal, como su denominación lo indica, administra al Municipio **provisionalmente**, por lo que no se erige como un nivel de gobierno u órgano intermedio entre el Municipio y el Estado.

Por lo anterior, estimo inexacto que la figura del Administrador Municipal establecida en el artículo 79, fracción XV, de la Constitución local carezca de base constitucional, porque su configuración encuentra fundamento, además, en lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, de la Constitución Federal, que faculta a los estados a emitir leyes en materia electoral observando las bases constitucionales.

En efecto, el Tribunal Electoral Federal ha sostenido que los Estados gozan de libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral, de conformidad con los artículos 1º, 35, 41, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, según lo previsto en la **jurisprudencia 5/2016**, de rubro: **LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. DEBE RESPETAR EL DERECHO A LA IGUALDAD.**<sup>13</sup>

En ese sentido, la regulación de la figura que temporalmente hace las funciones administrativas del Ayuntamiento con motivo de la no celebración de la elección de las autoridades municipales o bien cuando se actualiza la nulidad de una elección ordinaria y hasta en tanto se celebra válidamente la elección extraordinaria correspondiente, es decir, es una disposición de carácter electoral.<sup>14</sup>

Sobre ese particular, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el **amparo en revisión 147/2015** sostuvo que la norma local que establece la designación del órgano a cuyo cargo queda el gobierno de un Municipio ante la nulidad de una elección, debe considerarse una norma de índole electoral.<sup>15</sup>

En consecuencia, si la disposición de Oaxaca que prevé la designación de un Administrador Municipal, es una norma de carácter electoral, entonces su regulación se encuadra dentro de la libertad configurativa con que cuenta el Estado para

---

<sup>13</sup> La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintisiete de abril de dos mil dieciséis, aprobó por unanimidad de votos, con la ausencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria, la cual es consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 31 y 32.

<sup>14</sup> Tal como sostiene el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia **P.J. 54/2010**, de rubro "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE LA PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO CONTRA NORMAS QUE FACULTEN A UN CONGRESO LOCAL A DESIGNAR CONCEJOS MUNICIPALES ENTRE PERIODOS REGULARES DE GOBIERNO,**" Consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, registro: 164863, Pleno, tomo XXXI, abril de 2010, Constitucional, p.1485.

<sup>15</sup> Fojas 12 a 14 de la ejecutoria.

## **SX-JDC-290/2017.**

emitir leyes electorales, porque la Constitución Federal no prevé en precepto alguno, la figura o ente que **de manera temporal** administre el Municipio con motivo de la invalidez o anulación de un proceso comicial ordinario y hasta en tanto se celebra el proceso comicial extraordinario válido respectivo.

La conclusión anotada se confirma, en atención al principio de reserva de los estados frente a la federación, contemplado en los artículos 116, fracción IV, y 124 de la Constitución Federal,<sup>16</sup> en el sentido de que los Congresos locales están facultados para emitir leyes en materia electoral, siempre que no se opongan a lo previsto en las leyes generales de la materia.

En ese orden de ideas, se observa que en términos del artículo 115, fracción I, párrafo quinto, de la Ley Fundamental, los Concejos Municipales sustituyen **definitivamente** a los Ayuntamientos para concluir el periodo respectivo.

Por consiguiente, considero que si el Ayuntamiento es una autoridad local y no federal, respecto del cual la Constitución General de la República no establece el órgano **provisional o temporal** que administrará al Municipio en tanto se celebra

---

<sup>16</sup> La porción normativa establece lo siguiente: "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

una elección extraordinaria para elegir al Cabildo correspondiente, entonces ello se encuentra dentro del ámbito de configuración legislativa de los Estados.

A partir de lo anterior, estimo que la figura del Administrador Municipal no contraviene lo dispuesto en la Constitución federal, por el artículo 115, fracción I, constitucional, debido a que no suplanta o sustituye indebidamente a la del Concejo Municipal previsto por esa porción constitucional.

Lo anterior es así, porque la designación de un Concejo Municipal atiende a causas y razones distintas a lo regulado para asumir **provisionalmente** las funciones del Ayuntamiento con motivo de la invalidez o nulidad de un proceso electoral.

En efecto, el artículo 115, fracción I, párrafo último, de la Constitución General de la República, refiere:

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

I. ....

...

...

...

**En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de**

## **SX-JDC-290/2017.**

**entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos;** estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;...

- **El resaltado es propio.**

Como se puede observar del referido mandato constitucional, la designación de un Concejo Municipal por parte de los Congresos de los Estados, está subordinado a diferentes causas y condiciones que se deben conjugar.

Las causas son las siguientes: **(i)** declararse desaparecido un Ayuntamiento; **(ii)** por renuncia de la mayoría de sus miembros; o, **(iii)** falta absoluta de la mayoría de sus miembros.

Respecto a las condiciones, éstas consisten en lo siguiente: **(a)** si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes; o, **(b)** ni que se celebren nuevas elecciones.

En ese orden de ideas, se observa que los Concejos Municipales son órganos colegiados que sustituirán **definitivamente** a los Ayuntamientos para concluir los periodos respectivos.

Por otra parte, conforme a los artículos 79, fracción XV, de la Constitución del Estado de Oaxaca, así como 66 y 67 Bis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, la designación de un Administrador Municipal se sujeta a las condiciones siguientes:

**Artículo 79 (Constitución).**- 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 verifique la elección de algún ayuntamiento o se hubiere declarado nula o no válida**, o bien se hubiese declarado la suspensión o desaparición del mismo, lo anterior de conformidad con lo establecido en la Ley de la materia;

**Artículo 66 (Ley Orgánica).**- 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

## **SX-JDC-290/2017.**

o bien nombrar a otro, con la vigencia y facultades establecidas en esta Ley.

**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.**<sup>17</sup>

- **El resaltado es propio.**

Así, el Administrador Municipal es una figura distinta al Concejo Municipal, porque dicho órgano colegiado tiene como finalidad última **sustituir definitivamente** al Ayuntamiento hasta la conclusión del periodo respectivo, mientras que el funcionamiento del Administrador Municipal es estrictamente **temporal y provisional** hasta en tanto inicia funciones el Cabildo electo.

Resulta importante señalar que la afirmación relativa a que los Concejos Municipales funcionarán en sustitución de los Ayuntamientos hasta la conclusión del periodo respectivo y nunca de manera provisional, obedece a que durante la discusión de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, en el año 1983, **no se aprobó la propuesta** del entonces Diputado federal Roger Cicero respecto a la designación de **Concejos Municipales provisionales** por las legislaturas de los Estados.<sup>18</sup>

“En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, las legislaturas designarán entre los vecinos

---

<sup>17</sup> Artículos 66 y 67 Bis, reformados 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.

<sup>18</sup> Consultable a fojas 81 a 86 del Índice del proceso legislativo correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 03 de febrero de 1983.

a los **consejos municipales que actuarán con carácter provisional**, y dejarán de hacerlo al tomar posesión las nuevas autoridades emanadas de elección popular **extraordinaria**, a la que habrá convocado en el menor tiempo posible a partir de la desaparición del ayuntamiento”.

Con base en lo anterior, estimo que carece de sustento el planteamiento de la parte actora cuando pretende hacer valer la inconstitucionalidad de la figura del Administrador Municipal sobre la base de que ese tipo de autoridad no se contempla en la Constitución Federal, así como porque afirma que éste ocupa el lugar de los Concejos Municipales; ya que como además se ha explicado, la facultad de regular esa figura corresponde, en su caso, a las legislaturas de los Estados.

Además, como ya se anticipó, la Sala Superior razonó, al resolver el juicio ciudadano **SUP-JDC-3205/2012**,<sup>19</sup> que el artículo 115 de la Constitución Federal no prohíbe la figura del Administrador Municipal.

Ello es así, porque el Concejo Municipal a que se refiere el citado artículo 115, fracción I, se encuentra previsto para los casos de renuncia o falta absoluta de los miembros de un Ayuntamiento; mientras que, la figura del Administrador Municipal, que en el caso se cuestiona, asume funciones de manera **provisional** hasta en tanto se celebra la elección extraordinaria e inician funciones los electos.

En la siguiente tabla comparativa, se describen algunos de los elementos distintivos de cada figura analizada:

---

<sup>19</sup> página 35 de la sentencia.

**SX-JDC-290/2017.**

<b>Ente</b>	<b>Consejo Municipal previsto por el artículo 115 CPEUM</b>	<b>Ente cuestionado (Administrador Municipal)</b>
Causa	Renuncia o falta (absoluta de sus miembros)	Invalidez o nulidad de elección
Periodo	Conclusión de periodo	Provisional en tanto entran en funciones las autoridades electas en el proceso extraordinario

Conforme con las razones anteriores, resulta inexacto que la designación del Administrador Municipal sustituya a la figura del Concejo Municipal establecido en la Constitución Federal, en razón de que ambas tienen fundamentos y finalidades de distinta naturaleza.

No considero que la designación de un Administrador Municipal vulnere el artículo 115, fracción I, de la Norma Fundamental, en lo relativo a que, *el gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

Ello es así, porque el Administrador Municipal no puede considerarse un nivel más de gobierno, porque dicho ente o figura asume, precisamente, las funciones administrativas del Ayuntamiento de manera **provisional**, con motivo de no haberse podido llevar a cabo la elección de las autoridades municipales, o bien por la invalidez o anulación de un proceso electivo, por lo cual no se trata de un nivel intermedio de gobierno entre el Estatal y el Municipal.

Incluso, una vez que el Cabildo electo inicia funciones, el Administrador Municipal debe cesar las propias, por lo cual es evidente que nunca funcionarán simultáneamente ambas autoridades y, por ende, el Administrador Municipal nunca

ocupará un lugar intermedio entre el Ayuntamiento y el gobierno Estatal.

Ahora bien, en concepto del suscrito, la designación del Administrador Municipal en los casos en que no se pudo llevar a cabo la elección ordinaria o bien se presentó la invalidez o nulidad de la elección para la renovación de un Ayuntamiento subordinado a un sistema normativo interno, se trata de una medida razonable frente a los principios de autonomía y libre determinación de la comunidad indígena, salvaguardando simultáneamente lo previsto en los artículos 2° y 115 de la Constitución General de la República.

Lo anterior, partiendo de la base de que la finalidad de la medida apuntada, es preservar o garantizar el orden y funcionamiento administrativo del Municipio, excepcional y **provisionalmente**, teniendo en cuenta que, como ya se señaló con anterioridad, en términos de lo dispuesto por el artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, la persona designada por el gobernador **fungirá para un periodo de noventa días**.

La temporalidad anotada para tutelar el principio constitucional de autonomía y autodeterminación, se desprende de la interpretación **sistemática, funcional** y con **perspectiva intercultural** de los artículos 2°, apartado A, fracciones III y VII, y 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 79, fracción XV, de la Constitución local; así como 66, párrafo segundo, y 67 Bis de la invocada Ley Orgánica.

## **SX-JDC-290/2017.**

Ello, porque en los referidos preceptos se dispone, en esencia: la autonomía, autodeterminación y el respeto a los sistemas normativos internos en la renovación de los Ayuntamientos de los pueblos y comunidades indígenas; el Ayuntamiento como depositario idóneo del gobierno municipal; y, que el Gobernador del Estado, en los casos previstos en la constitución y ley orgánica locales, nombrará a un encargado de la administración municipal que permanecerá en ejercicio del cargo hasta noventa días.

Plazo que se considera suficiente para, entre otras cosas, que el Administrador Municipal coadyuve a la celebración del proceso electoral extraordinario que se ordene, de conformidad con el sistema normativo interno aplicable y según las directrices que señalen las autoridades electorales competentes.

Ahora bien, tampoco debe perderse de vista que el Ayuntamiento cuenta con diversas facultades<sup>20</sup> las cuales se encuentran destinadas a ser distribuidas entre los diferentes integrantes del Cabildo y a ser ejercidas por cada uno de ellos, a fin de llevar una correcta administración del Municipio conforme al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese tenor, si bien la concentración de facultades en un sólo individuo, esto es, en el Administrador Municipal, podría estimarse en un principio, como contrario a la esencia de la correcta distribución de poderes en un órgano colegiado, lo cierto es que el nombramiento de un encargado de la

---

<sup>20</sup> Hacendarias, de servicio público, territoriales, normativas e inclusive de seguridad.

administración municipal es una medida **transitoria y provisional** de naturaleza político-administrativa, que se adopta debido a un supuesto excepcional y extraordinario, tal y como ocurre en el caso particular, cuando no se pudo llevar a cabo la elección ordinaria para elegir a los integrantes del Ayuntamiento.

Por tanto, la concentración de facultades en un sólo funcionario es estrictamente **temporal** y permite que no se vea mermado de gravedad el correcto funcionamiento de la administración municipal.

En efecto, el ejercicio de las diferentes facultades del Ayuntamiento por un sólo individuo, al encontrarse acotado a un plazo legal, permite una reacción oportuna a las necesidades más apremiantes del Municipio, para así contar con una figura de autoridad en el ámbito municipal.

Aunado a lo anterior, es de precisarse que la designación de un encargado de la administración municipal puede considerarse una medida autorizada en el sistema jurídico, porque su finalidad es dar seguridad jurídica a los gobernados mientras no se encuentra debidamente integrado el gobierno municipal, por lo que la practicidad de su designación, permite cubrir de forma oportuna el vacío de poder que se genera cuando no se logra llevar a cabo una elección o bien la misma se invalida o anula.

A su vez, como ya se señaló, su implementación no incide negativamente en alguna otra esfera jurídica ni trasgrede la administración municipal, ya que la medida resulta razonable

## **SX-JDC-290/2017.**

en tanto que la celeridad de su nombramiento así como la duración del cargo, permite que la función administrativa del Ayuntamiento continúe sin verse seriamente disminuida o interrumpida, tanto en su interacción con la ciudadanía como con las distintas instituciones públicas e instancias gubernamentales, sin que con ello se afecten las funciones que por mandato constitucional y legal se encuentran a cargo del Cabildo.

Con base en todo lo previamente explicado, se concluye que la designación de un encargado de la administración municipal **es una medida razonable, práctica y que encuentra plena justificación en su implementación, por lo que no transgrede lo previsto en la Constitución General de la República.**

Por tanto, otro tipo de medidas como sería una consulta a la comunidad para designar a un Administrados Municipal o a un Concejo Municipal, con independencia de la idoneidad en cuanto a los fines por ella protegida,<sup>21</sup> carecería de eficacia para salvaguardar el fin que se pretende preservar, dada la serie de formalidades con que el Estado está obligado a realizar el ejercicio de consulta.

En relación con este último punto, es orientadora la tesis **LXXXVII/2015**, emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: **“CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES**

---

<sup>21</sup> Es orientadora en cuanto a la idoneidad de la Consulta, la tesis aislada **2a. XXVII/2016**, de rubro: **“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA,”** emitida por la Segunda Sala de la SCJN, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Décima Época, registro 2011957, libro 31, junio de 2016, Tomo II, Constitucional, p.1213.

**INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.”<sup>22</sup>**

El criterio aludido, parte de la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, los cuales en esencia sostienen que la consulta que formule la autoridad administrativa de cualquier orden de gobierno a la comunidad indígena, cuando se prevean medidas administrativas susceptibles de afectarles directamente, debe cumplir con los requisitos siguientes:

- a.** Debe realizarse previamente a la adopción de la modalidad susceptible de afectar los derechos de los indígenas, lo que implica que los integrantes del pueblo interesado sean involucrados, lo antes posible en el proceso de decisión;
- b.** Proporcionarles los datos para que participen de forma genuina y objetiva en la toma de decisión;
- c.** La forma de consultar a la ciudadanía debe quedar asegurada, esto es, debe existir constancia de que la comunidad estuvo suficientemente informada de la consulta a realizar;
- d.** Debe ser libre, sin injerencias externas, coercitivas, intimidatorias o de manipulación;

---

<sup>22</sup> Consultable en la siguiente dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=LXXXVII/2015&tpoBusqueda=S&sWord=consulta,previa>

**SX-JDC-290/2017.**

- e. Debe ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre los integrantes de la comunidad, basada en principios de confianza y respeto mutuos, con el objeto de alcanzar el consenso; y,
- f. Debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, esto es, que el procedimiento realizado sea apropiado para todas las partes involucradas, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o la comunidad para la toma de decisiones; y sistemática y transparente, lo que se traduce en la determinación de los criterios que se utilizarán para establecer la representatividad, forma de participación y metodología, para efecto de generar la menor afectación posible a sus usos y costumbres; sin que el resultado de la consulta tenga efectos vinculantes.

Conforme a lo anterior, se estima que la consulta a la comunidad para designar a un Administrador Municipal o Concejo Municipal, no sería una medida razonable para salvaguardar el fin legítimo de esa figura gubernativa que es, con la mayor celeridad posible, preservar la administración municipal, en un ambiente en el que la imposibilidad de llevar a cabo una elección ordinaria o bien la invalidez o nulidad de la misma genera que se desplieguen, a la mayor brevedad posible, actos tendentes a la realización del proceso electivo extraordinario.

Por lo que considero que no resulta apegada a derecho la consulta en tales casos, porque implicaría que simultáneamente se organizaran dentro de un Municipio, por

una parte, la consulta a la comunidad para la designación de un Administrador Municipal o Concejo Municipal y, por otro lado, el proceso comicial extraordinario correspondiente, lo cual podría generar efectos potencialmente negativos en ambos asuntos.

En consecuencia, se colige que, cuando no se ha podido llevar a cabo la elección bajo el régimen de sistemas normativos internos o bien se ha decretado la invalidez o nulidad de dicha elección, los esfuerzos organizacionales deben estar encauzados a la celebración del proceso electivo extraordinario a efecto de que, **cuanto antes**, la comunidad cuente con autoridades democráticamente electas, a fin de que el Administrador Municipal concluya a la mayor brevedad posible con sus funciones.

Como resultado, al considerarse **infundado** el planteamiento sobre la inconstitucionalidad de la designación de un Administrador Municipal, se deberían analizar el resto de los agravios a fin de atender el principio de exhaustividad.

Lo anterior, dada la imposibilidad de llevar a cabo la Asamblea General Comunitaria para la elección de Concejales en el Municipio de San Pedro Totiltepec, Oaxaca.

**MAGISTRADO ELECTORAL**

**ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA**

**SX-JDC-290/2017.**