

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-394/2019

RECORRENTE: FÉLIX REYES LÓPEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIO: RODRIGO ESCOBAR GARDUÑO

COLABORARON: SUSANA MÁRQUEZ MACÍAS Y FRANCISCO CRISTIAN SANDOVAL PINEDA

Ciudad de México, tres julio de dos mil diecinueve.

V I S T O S, para resolver los autos del recurso de reconsideración interpuesto por Félix Reyes López, con el fin de controvertir una resolución en el incidente de incumplimiento de sentencia cinco, de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con la clave **SX-JDC-297/2017 y sus acumulados**, dictada por la autoridad responsable citada al rubro.

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por el recurrente en el escrito de demanda y de las constancias de autos, se desprende lo siguiente:

1. Invalidez de la elección. Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-355/2016, emitido el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Concejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca calificó como no válida la elección de concejales al ayuntamiento de Ánimas Trujano, Oaxaca.

2. Designación del encargado provisional. En consecuencia, el Gobernador del Estado de Oaxaca designó a Leandro Hernández García como encargado provisional de la administración municipal del Municipio de Ánimas Trujano.

3. Medios de impugnación local. Inconformes con dicha designación, el veintisiete de enero de dos mil diecisiete, Francisca Contreras Juárez y otros ciudadanos promovieron sendos juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

4. Sentencia local. El veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, el Tribunal Local confirmó el nombramiento del Administrador Municipal de Ánimas Trujano y ordenó al referido Instituto Electoral, al Gobernador del Estado y al Congreso Local, convocar de inmediato a elección extraordinaria.

5. Juicios ciudadanos ante instancia federal. El primero de abril del dos mil diecisiete, se presentaron diversos ciudadanos a fin de controvertir la sentencia local.

6. Sentencia emitida por la Sala Regional. El cinco de mayo siguiente, en los juicios SX-JDC-297/2017 y acumulados se determinó, esencialmente, lo siguiente:

- Revocar la designación del administrador municipal, cuyas funciones concluirían hasta en tanto fuera designado un Concejo Municipal.
- Inaplicar, al caso concreto, la porción normativa que prevé la designación del encargado de la administración municipal.
- Ordenar al Congreso del Estado de Oaxaca que, de manera inmediata, designara un Concejo Municipal en el ayuntamiento de Ánimas Trujano, a propuesta del Gobernador, mientras tanto se realizara la elección extraordinaria, lo cual debería hacerse previa consulta a la comunidad.

7. Incidentes de incumplimiento de sentencia. Diversos ciudadanos promovieron cinco incidentes ante la Sala Regional Xalapa, mediante los cuales sostuvieron que el Congreso y el Gobernador del Estado incumplieron con lo ordenado por la responsable, ya que no se había designado al Concejo Municipal de Ánimas Trujano.

La Sala Regional responsable declaró infundado el primero de los incidentes, al considerar que la sentencia se encontraba en vías de cumplimiento. Los subsecuentes fueron declarados fundados, debido a que las autoridades vinculadas al cumplimiento del fallo no habían realizado los actos tendentes a la ejecución de la sentencia dictada dentro del juicio principal.

Sin embargo, al resolver el último incidente, la Sala Xalapa consideró que los órganos que fueron vinculados al cumplimiento habían desahogado todas las acciones tendentes a la designación del Concejo Municipal, sin que ello fuera posible, debido al contexto de conflicto postelectoral y social presentado, por lo que, lo procedente era declarar la imposibilidad jurídica y material para su cumplimiento.

8. Demanda. En contra de lo anterior, el doce de junio de dos mil diecinueve, Félix Reyes López interpuso recurso de reconsideración.

9. Recepción e integración del expediente. En esa propia fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-REC-394/2019** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, donde se radicó.

CONSIDERACIONES

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para resolver el asunto, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir una sentencia dictada por una Sala Regional del Tribunal.¹

SEGUNDA. Requisitos de procedencia. La Sala Superior considera que el recurso de reconsideración en que se actúa

¹ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, 94, párrafos primero y quinto, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 184, 185, 186, fracción X, y 189, fracción XIX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3, párrafo 2, 4, párrafo 1, y 64 de la Ley de Medios.

satisface los requisitos generales y especiales de procedencia, conforme a lo siguiente:

Requisitos generales.

a) Forma. El recurso se presentó por escrito ante esta Sala Superior y en el consta el nombre del recurrente y su firma autógrafa, el domicilio para oír y recibir notificaciones, la persona autorizada para tal efecto, la sentencia impugnada, los hechos, los agravios y los preceptos presuntamente violados.

b) Oportunidad. En términos de lo dispuesto en el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que el recurso de consideración se interpuso de manera oportuna, conforme a lo siguiente.

La sentencia combatida fue emitida el treinta y uno de mayo, por lo que, si la demanda fue presentada el dos de junio siguiente, resulta evidente que el medio de impugnación fue promovido dentro del plazo legal.

No es obstáculo para lo anterior, el hecho de que la demanda se haya presentado ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y que la misma haya sido recibida en la Oficialía de Partes de la Sala Responsable el doce de junio, es decir, fuera del plazo para la promoción del recurso. Esto es así, ya que esta Sala Superior ha considerado en que en el caso de comunidades indígenas y sus integrantes, se deben tomar en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de

discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica la residencia de la parte actora, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el medio de impugnación.

Así, conforme al criterio de progresividad, se garantizan los derechos de esas comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas, con el fin de conseguir igualdad material, más allá de la formal.

Por ello, en este caso, se considera que si bien, conforme a lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 1, y 67, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los juicios y recursos deben presentarse ante la autoridad responsable, en el caso se considera que la presentación del recurso ante el Tribunal Local es viable, porque permite un acceso más fácil para las comunidades indígenas a la jurisdicción electoral.

Lo anterior conforme a los criterios contenidos en las jurisprudencias 7/2014 de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD² y 28/2011 de rubro:

² De los artículos 1º, 2º, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 8, numeral 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; se advierte que el derecho constitucional de las

COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE³.

c) Legitimación e interés jurídico. El actor cuenta con legitimación para promover el medio de impugnación, porque se trata de un ciudadano, quien promueve por sí mismo.

De la misma forma, cuenta con interés jurídico, ya que fue quien, junto con otros ciudadanos, promovió el medio de impugnación principal del cual derivó la resolución incidental que por esta vía se impugna, por lo que el promovente pretende que no se declare

comunidades indígenas y de sus miembros a acceder plenamente a la jurisdicción estatal, no se agota en la obligación de tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y la asistencia de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, ya que ese derecho debe ser interpretado a la luz del principio pro persona, lo que lleva a establecer protecciones jurídicas especiales en su favor. Si bien es cierto que el término para interponer el recurso de reconsideración es de tres días, tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, deben tomarse en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio del actor, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el recurso. Conforme al criterio de progresividad se garantizan los derechos de esas comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas, con el fin de conseguir igualdad material, más allá de la formal. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

³ De la interpretación funcional del artículo 2º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce y garantiza a las comunidades indígenas el derecho de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, se deriva el deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales o desproporcionadas, de acuerdo con su circunstancia de desventaja social y económica ampliamente reconocida en la Constitución y por el legislador en diversos ordenamientos legales. Por tanto, dado su carácter tutelar, debe considerarse que los medios de impugnación por los cuales se protegen los derechos político-electorales del ciudadano, se rigen por formalidades especiales para su adecuada protección, en razón de lo cual, las normas que imponen cargas procesales, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.

la imposibilidad material de cumplir con la sentencia y se ordene a la Sala Regional que continúe con las acciones para lograr el cumplimiento del fallo.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior ha sostenido, en diversos precedentes, que cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, la legitimación en la causa debe ser analizada de manera tal que evite, en lo posible, exigir requisitos que ordinariamente se solicitan para tener acceso pleno a la jurisdicción del Estado, que puedan impedir su acceso, pues gozan de un régimen diferenciado, establecido en el artículo 2º constitucional.

De igual modo, la Sala Superior ha señalado que la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover medios de impugnación con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas.

d). Presupuesto específico de procedencia. Se cumple con el requisito específico de procedencia previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente.

El artículo 61 de la Ley de Medios precisa que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales, en dos supuestos:

- a. En los juicios de inconformidad que impugnan los resultados de las elecciones federales de diputados y

senadores, así como la asignación de curules por el principio de representación proporcional.

- b.** En los juicios o recursos en los que se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución federal.

De manera adicional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido jurisprudencia para aceptar el recurso de reconsideración⁴, entre otros casos, cuando la Sala Superior considere que la materia en controversia es jurídicamente relevante y trascendente en el orden constitucional.

En el caso, se considera que procede el recurso de reconsideración de manera excepcional, en aquellos casos en los que las Salas Regionales determinen la imposibilidad material y jurídica para cumplir con la sentencia que resolvió el fondo de la cuestión litigiosa, por lo siguiente.

⁴ a. Expresa o implícitamente inaplique leyes electorales, normas partidistas o consuetudinarias de carácter electoral.
b. Omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.
c. Declare infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.
d. Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias.
e. Ejercer control de convencionalidad.
f. Aduzca la existencia de irregularidades graves con la posibilidad de vulnerar principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos o, bien, deje de realizar el análisis de tales irregularidades.
g. Evidencie el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación.
h. Deseche o sobresea el medio de impugnación, derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales.
i. Resuelva cuestiones incidentales que decidan sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas.
j. Viole las garantías esenciales del debido proceso o por un error judicial evidente e incontrovertible, apreciable de la simple revisión del expediente, que sea determinante para el sentido.

El cumplimiento de las sentencias de las Salas de este Tribunal Electoral es de la mayor relevancia, porque una vez que se ha dictado sentencia, en la que se hayan acogido las pretensiones de una de las partes, su ejecución se vuelve una cuestión de orden público; esto quiere decir, que el cumplimiento del fallo trasciende a las partes, de modo que ya no queda a su arbitrio o impulso procesal el acatamiento de la sentencia.

Esto parte de facultad de imperio que tienen los tribunales, es decir, la posibilidad que tienen de hacer cumplir sus sentencias, más allá de la oposición de alguna de las partes.

Bajo ese contexto, de no cumplirse una sentencia dictada por algún tribunal, por causas injustificadas, además de que se trastocaría el derecho humano de acceso a la justicia, se podría afectar la relevancia del Poder Judicial como órgano resolutor de conflictos, ya que, ante la falta de ejecución de una sentencia por causas injustificadas, la trascendencia del poder judicial, como órgano del poder público, se podría ver afectada y disminuida.

Con base en esto, se hace necesario que la Sala Superior, como órgano máximo en materia electoral, analice si la determinación de una Sala Regional que declara la imposibilidad jurídica y material de una sentencia tomó en cuenta todas las acciones necesarias para hacer cumplir su determinación.

Esto no implica que todas las determinaciones sobre el cumplimiento de una sentencia sean impugnables mediante el recurso de reconsideración, sino solo aquellas que tengan que ver con la determinación de inejecutabilidad de la sentencia, por la relevancia que para el orden jurídico conlleva que la parte que

obtuvo una sentencia estimatoria no puede ver restituido el derecho que adujo se le había violentado.

Lo anterior, tomando en cuenta el criterio contenido en la jurisprudencia de esta Sala Superior 5/2019 de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES⁵.

En conclusión, el recurso de reconsideración es procedente para impugnar las resoluciones incidentales que dicten las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, en las que declaren la imposibilidad de cumplimiento de una sentencia.

Lo anterior es así, de conformidad con lo señalado en los artículos 17 y 99 de la Constitución, ya que el cumplimiento de las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral es una cuestión de orden público y de la mayor relevancia para la

⁵ A partir de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 17 y 99, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 189, fracción XVI, y 189 Bis, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a fin de garantizar el derecho de acceso a la justicia en sentido amplio, el recurso de reconsideración es procedente en aquellos asuntos inéditos o que implican un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, respecto de sentencias de las Salas Regionales en las que se estudien asuntos en los que se requiera garantizar la coherencia del sistema jurídico en materia electoral o el derecho a un recurso efectivo respecto de sentencias que impliquen una posible vulneración grave a la esfera de derechos y libertades fundamentales de personas o colectivos que de otra forma no obtendría una revisión judicial. Para ello, una cuestión será importante cuando la entidad de un criterio implique y refleje el interés general del asunto desde el punto de vista jurídico; y será trascendente cuando se relacione con el carácter excepcional o novedoso del criterio que, además de resolver el caso, se proyectará a otros con similares características. En este sentido, la actualización de estos requisitos debe verificarse caso por caso. Con ello se asegura la efectividad de los recursos judiciales y el deber constitucional de adoptar medidas de protección de los derechos humanos, así como garantizar el acceso a recursos internos adecuados y efectivos ante la violación de los derechos reconocidos constitucional y convencionalmente. La Sala Superior en sesión pública celebrada el treinta de enero de dos mil diecinueve, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

tutela de los derechos de las personas, por lo que, las resoluciones que determinen que resulta imposible cumplir con las sentencia deben tener un carácter sumamente extraordinario, por lo que se hace necesario que este tipo de decisiones sea objeto de revisión por parte de la Sala Superior con la finalidad de verificar que se han desarrollado la totalidad de las acciones posibles a efecto de lograr el cumplimiento del fallo.

TERCERA. Estudio de fondo.

1. Síntesis de agravios.

El recurrente señala que la sentencia incidental transgrede los principios de autonomía, libre determinación, certeza, seguridad jurídica y el derecho universal de votar y ser votado, toda vez que no se protegió efectivamente el derecho de contar con un órgano de gobierno municipal válido como lo es el Concejo Municipal.

Agrega, que el Comisionado Municipal provisional carece de facultades y atribuciones en materia electoral para organizar elecciones y, en consecuencia, para emitir la convocatoria para las elecciones ordinarias de concejales.

Por otra parte, aduce que, contrario a lo señalado por la Sala responsable, la falta de tiempo y los intentos fallidos para conformar el Concejo Municipal, no provocan una imposibilidad jurídica y material para cumplir con la sentencia.

2. Tesis de la decisión

Los agravios son esencialmente fundados, y suficientes para revocar la sentencia incidental emitida por la Sala Responsable, ya que es necesario que se designe a los funcionarios que ejerzan el gobierno municipal.

Además, de considerar que no resulta posible el cumplimiento de la sentencia esto implicaría declarar la inviabilidad de cumplir con las normas que establecen los mecanismos de sustitución de los funcionarios municipales, cuando se declara la nulidad de la elección.

3. Antecedentes del caso

Para contextualizar de mejor manera la problemática, se considera conveniente recapitular algunos antecedentes del caso:

De las constancias del expediente se aprecia que la Sala Regional Xalapa, al resolver el expediente principal, ordenó la instalación de un Concejo Municipal que se hiciera cargo de la administración municipal Ánimas Trujano. Las autoridades que quedaron vinculadas al cumplimiento de la sentencia fueron: 1) el Gobernador de Oaxaca, quien debía proponer al Concejo y 2) el Congreso de esa entidad federativa, quien debía nombrar al Consejo.

Ante la falta de cumplimiento de la sentencia de la Sala Regional, se promovieron cinco incidentes de inejecución, de los que se destaca lo siguiente.

En la sustanciación del primer incidente, se realizaron diversos requerimientos al Congreso del Estado de Oaxaca quien, a través del presidente de la Junta de Coordinación Política, informó que se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo con ciudadanos representantes de dicho municipio, a fin de continuar con el procedimiento de conformación del Concejo Municipal.

Refirió que, a pesar de la situación política que imperaba en el citado municipio, continuaba el diálogo con la ciudadanía y con la Secretaría General de Gobierno, para dar cumplimiento a la

sentencia emitida por la responsable. Razón por la cual, al resolver el referido incidente, la Sala Regional Xalapa consideró en vías de cumplimiento lo ordenado, ya que las autoridades vinculadas para la designación implementaron acciones para ello, tomando en cuenta a la comunidad indígena del referido municipio, en respeto a su derecho a la libre autodeterminación y autogobierno, garantizando su derecho de participación en la toma de decisiones.

Finalmente, se dijo que el retraso en la designación se originó debido a que, en las distintas reuniones de trabajo sostenidas con los integrantes de la comunidad, no se había logrado un consenso sobre las propuestas para integrar el Concejo.

En cuanto al segundo incidente, de nueva cuenta se realizaron requerimientos al Gobernador y al Congreso, quienes informaron que no se pudieron poner de acuerdo para realizar las propuestas respectivas, debido a que los grupos en disputa se inconformaban con las personas que eran parte de las propuestas.

Se advirtió que, en diversas fechas, se invitó a los grupos en disputa a celebrar diversas reuniones de trabajo, con la finalidad de dialogar en torno a la integración del Concejo Municipal, sin embargo, éstas no se llevaron a cabo por la inasistencia de uno de los grupos.

Atento a lo anterior, la Sala Xalapa declaró fundado ese incidente, pues consideró que faltaron actos encaminados al cumplimiento de la sentencia por parte del Congreso Local y del Gobernador, ya que en la fecha en la que se resolvió la cuestión incidental, había pasado más de un año sin que se ejecutara el mandato judicial.

No obstante, se consideró que si bien de las constancias se observaba la existencia de grupos antagónicos que se inconformaban con las propuestas de integración del Concejo

Municipal, no era impedimento para que dicho Concejo se integrara, a efecto de dar cumplimiento a la ejecutoria dictada por la Sala Regional Xalapa.

Durante la sustanciación del tercer incidente de incumplimiento de sentencia, de igual forma, se realizaron requerimientos a las autoridades citadas en el párrafo que antecede, quienes informaron que, con motivo de lo ordenado, se habían realizado diversas actuaciones consistentes en reuniones de trabajo, donde ambos grupos opositores presentaron sus propuestas, sin que llegaran a un acuerdo.

En una reunión de trabajo los grupos opositores solicitaron que fuera el Gobierno del Estado quien determinara las personas que integrarían el Concejo Municipal de Ánimas Trujano.

La Sala Xalapa también calificó fundado ese incidente de incumplimiento de sentencia, ya que, a pesar de las reuniones tendientes a la ejecución de sentencia, no se advertía la designación del multicitado Concejo Municipal.

Como efectos de la resolución incidental, se requirió al Gobernador y el Congreso, ambos del Estado de Oaxaca para que, en el ámbito de su competencia y en el ejercicio de sus atribuciones, proveyeran lo suficiente y necesario, a fin de ejecutar la sentencia de cinco de mayo del dos mil diecisiete, es decir, que el Gobernador del Estado propusiera y el Congreso designara de forma inmediata a los integrantes del Concejo Municipal.

En el cuarto incidente, nuevamente se realizaron requerimientos a las autoridades vinculadas al cumplimiento, quienes informaron que el Gobernador había propuesto a las personas que integrarían el

Concejo Municipal, sin embargo, el Congreso Local omitió pronunciarse de manera inmediata respecto de la designación.

Al respecto, la Sala Regional calificó de fundado el incidente de incumplimiento de sentencia y como efecto de la resolución incidental, se ordenó al Congreso del Estado de Oaxaca o, en su caso, a la Diputación Permanente, que se pronunciara inmediatamente sobre la propuesta del Gobernador del Estado de Oaxaca respecto a los integrantes del Concejo Municipal de Ánimas Trujano.

En los primeros cuatro incidentes, se puede apreciar que la Sala Regional desplegó diversas acciones y requirió a distintas autoridades para que realizaran las acciones necesarias encaminadas a tal fin y por cuestiones ajenas a dichos órganos no se pudo conformar y designar al citado Concejo Municipal.

En el quinto incidente, la Sala Regional tomó en cuenta los siguientes hechos:

El veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, integrantes de la comunidad de Ánimas Trujano aceptaron que el Gobierno de Oaxaca realizara la propuesta de designación de los integrantes del Concejo Municipal.

El veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho la Comisión Permanente de Gobernación del Estado de Oaxaca hizo del conocimiento del pleno del órgano legislativo que se declaraba procedente designar a los integrantes del Consejo Municipal.

El once de enero de dos mil diecinueve se recibió en la Comisión de Permanente del órgano legislativo un escrito por virtud del cual se

hace del conocimiento que las personas propuestas para integrar el Concejo expresaron su rechazo a formar parte del citado órgano⁶.

En virtud de lo anterior, la Comisión de Permanente del Congreso del Estado de Oaxaca solicitó al Secretario General del Gobierno de la Entidad para que, en el ámbito de sus atribuciones, se integrara una nueva propuesta⁷.

El veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, integrantes de la comunidad de Ánimas Trujano aceptaron que el Gobierno de Oaxaca realizara la propuesta de designación de los integrantes del Concejo Municipal.

El diez de septiembre del mismo año el Gobernador del Estado realizó la propuesta de designación del Concejo Municipal al Congreso local.

El diez de noviembre siguiente los ciudadanos propuestos por el Gobierno del estado manifestaron al Oficial mayor del Congreso local su rechazo en la integración del Concejo Municipal.

De manera sustancial, con base en estos incidentes, la Sala Regional reconoció que no se había instalado el Concejo Municipal como fue ordenado en la sentencia y llegó a la conclusión de que existe una imposibilidad jurídica y material para cumplir con lo ordenado, debido al contexto social y político de la comunidad de Ánimas Trujano.

4. Marco normativo

a. Derecho de acceso a la justicia y cumplimiento de las sentencias del Tribunal Electoral.

⁶ Visible a foja 186 del cuaderno accesorio 5

⁷ Visible a fojas 183-184 del cuaderno accesorio-5

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla de manera completa, pronta e imparcial.

Para que la impartición de justicia sea completa es necesario que ésta abarque, no solo el fondo de la decisión litigiosa, es decir, no basta con que los órganos jurisdiccionales definan un derecho a favor de alguna de las partes, sino que se hace necesario que se desahoguen todas las acciones tendentes a cumplir con el fallo.

La función jurisdiccional, como garante de la vigencia de los derechos de una comunidad, se vería superada si esta se constriñera únicamente a emitir una sentencia, sin que se verificara y tomaran las acciones necesarias para obtener la satisfacción material de los derechos de las partes en el juicio.

El artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que *“[t]oda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o autoridad competente, independiente e imparcial, establecida con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.”*

En el mismo tenor, el numeral 25 del mismo pacto internacional prescribe que:

“1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Ahora bien, al resolver los casos *Cantos vs Argentina*, *Velásquez Rodríguez vs Honduras*, *Godínez Cruz vs Honduras* y *Barrios Altos vs Perú*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fijado el alcance del derecho de acceso a la justicia.

En principio ha señalado que los Estados Parte están obligados a remover los obstáculos que puedan existir para que [las personas] puedan disfrutar de los derechos que la Convención les reconoce.

Se reconoce que la garantía de acceso a un recurso efectivo constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática, para cumplir con esas obligaciones no es suficiente que existan formalmente los recursos, sino que estos deben ser efectivos.

La efectividad del recurso se traduce en que este tenga las características y elementos necesarios para que sea posible su debido cumplimiento, mediante el cual sea posible resarcir al promovente en el goce del derecho violado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que la tutela jurisdiccional comprende tres etapas: i) una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie del de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; ii) una judicial, que va desde el inicio

del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso y **iii) una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas, que implica la ejecución de la decisión, garantizando así, el acceso a la justicia completo y eficaz⁸.**

Ahora bien, en materia electoral se ha establecido que las Salas del Tribunal Electoral cuentan con la facultad constitucional para exigir, vigilar y proveer lo necesario para el cumplimiento y plena ejecución de todas sus determinaciones, a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva⁹.

Además, se les confiere la facultad para determinar que existe imposibilidad jurídica y material para ejecutar lo ordenado¹⁰.

En relación con el cumplimiento de las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal Electoral el artículo 99, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que éstas harán uso de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus sentencias y resoluciones en los términos que señale la ley.

⁸ Primera Sala, tesis 1a. LXXIV/2013 (10ª.), tesis aislada constitucional 2003018 de rubro: DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. SUS ETAPAS, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1 y Primera Sala, Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.), jurisprudencia constitucional 2015591 de rubro DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I.

⁹ Jurisprudencia 24/2001, de rubro: TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES. Compilación 1997–2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, páginas 698 a 699.

¹⁰ Jurisprudencia 19/2004, de rubro: SENTENCIAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, SÓLO ÉSTE ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR QUE SON INEJECUTABLES. Compilación 1997–2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, páginas 677 a 679.

En concordancia con lo anterior, el artículo 32 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece cuáles son las medidas de apremio y las correcciones disciplinarias que pueden imponerse, como son: i) apercibimiento, ii) amonestación, iii) multa, iv) auxilio de la fuerza pública y v) arresto hasta por treinta y seis horas.

En el artículo 93 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral, se establece el procedimiento conforme al cual se deben tramitar los incidentes de cumplimiento de sentencia¹¹.

En este sentido, conforme a las normas bases constitucionales y convencionales que rigen el sistema de justicia electoral el Tribunal Electoral debe llevar a cabo todas las actuaciones necesarias que

¹¹ Artículo 93.

En relación con el cumplimiento de las sentencias, el incidente respectivo se sujetará al procedimiento siguiente:

I. Recibido el escrito por el que se promueve el incidente, la persona titular de la Presidencia de la Sala ordenará integrar el expediente respectivo y turnará los autos a la o el Magistrado que haya fungido como Ponente o que, en su caso, se haya encargado del engrose de la resolución cuyo incumplimiento se formula, para efectos de la elaboración del proyecto respectivo;

II. La o el Magistrado requerirá la rendición de un informe a la autoridad u órgano responsable o vinculado al cumplimiento, dentro del plazo que al efecto determine. A dicho informe se deberá acompañar la documentación que acredite lo informado;

III. Con el informe y la documentación correspondiente, se dará vista al incidentista con el fin de que éste manifieste lo que a su interés convenga;

IV. Los requerimientos a la responsable y la vista al incidentista podrán hacerse las veces que la o el Magistrado considere necesario, a fin de estar en posibilidad de emitir la resolución incidental que corresponda;

V. En los requerimientos, la o el Magistrado podrá pedir oficiosamente documentación o cualquier constancia que considere pertinente para la resolución del asunto;

VI. Agotada la sustanciación, la o el Magistrado propondrá a la Sala el proyecto de resolución, la que podrá dictarse incluso si no se rindió el informe dentro del plazo concedido, tomando como base las constancias que obren en autos y las que oficiosamente hubiera obtenido;

VII. Cuando el incidente de incumplimiento resulte fundado, la Sala otorgará al órgano o autoridad contumaz un plazo razonable para que cumpla con la sentencia, y establecerá las medidas que considere adecuadas para lograrlo, bajo apercibimiento que, de no hacerlo, se le aplicará alguno de los medios de apremio a que se refiere el artículo 32 de la Ley General; y

VIII. Para efectos de garantizar el debido cumplimiento de las sentencias, las Salas del Tribunal Electoral podrán requerir el apoyo de otras autoridades, en el ámbito de sus competencias.

sean aptas, necesarias, idóneas y suficientes para lograr el cumplimiento de sus ejecutorias.

Incluso, además de las autoridades directamente vinculadas al cumplimiento de la ejecutoria la Sala Regional podrá ordenar a otras autoridades que desplieguen las acciones necesarias para la ejecución del fallo.

En todo caso, para declarar la inejecutabilidad de una sentencia, la Constitución General establece requisitos claros consistentes en que la autoridad responsable ponga de manifiesto, con pruebas fehacientes, la imposibilidad de su cumplimiento, o bien, que su ejecución afecte a la sociedad en mayor proporción a los beneficios que pudiera obtener el quejoso, o cuando, por las circunstancias del caso, sea imposible o desproporcionadamente gravoso restituir la situación que imperaba antes de la violación.

b. Gobierno municipal

De conformidad con lo señalado en el artículo 2º, inciso A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se debe garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de elegir a sus autoridades de conformidad con las normas, procedimientos y prácticas tradicionales que determinan la comunidad.

El artículo 40 de la Norma Fundamental dispone que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los Estados en el ámbito de competencia de cada uno de ellos.

El artículo 115, en su párrafo primero y la fracción I, y 25 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca disponen que el Estado se organiza bajo un régimen republicano, representativo,

democrático, popular y laico, y que la base de su organización será el municipio libre. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

En los artículos 59, fracción IX de la Constitución Política del Estado de Oaxaca y 41 de la ley Orgánica Municipal, se dispone que cuando se declara la nulidad de la elección o no pueda verificarse la elección de algún ayuntamiento, el Congreso del Estado hará la designación de un Concejo Municipal, hasta en tanto se lleven a las elecciones ordinarias.

De lo señalado se advierte que el poder público debe ejercerse a través de los órganos previstos en la norma fundamental federal y las de los Estados, porque esto se traduce en una garantía para los gobernados de contar con los servicios y prestaciones básicas necesarias para la vida en comunidad.

Incluso, la propia Constitución Local establece mecanismos alternos de designación de los órganos de gobierno municipales en aquellos casos en los que no es posible la instalación del ayuntamiento o se declara la nulidad de la elección.

No resulta es jurídicamente viable admitir que no es posible la integración de un orden de gobierno, en este caso el municipal, ya que eso implicaría el rompimiento del orden constitucional y la ausencia del Estado en un territorio determinado.

Por ello se hace necesario que las autoridades encargadas de las elección y designación -en casos extraordinarios- de los titulares de los órganos de gobierno tomen las medidas necesarias para su integración y adecuado funcionamiento.

5. Decisión de la Sala Superior

De la lectura de la sentencia SX-JDC-297/2017, se advierte que la Sala Regional Xalapa vinculó al Congreso local a nombrar un consejo municipal a propuesta del gobernador del estado.

Para sostener la imposibilidad material para el cumplimiento de su sentencia, la Sala Regional tomó en cuenta lo siguiente:

- a) De los cuatro incidentes de inejecución previos, se evidencia que los órganos encargados de dar cumplimiento a la sentencia han realizado diversas acciones encaminadas a conseguir lo ordenado.
- b) Por cuestiones ajenas a dichos órganos, no se ha podido conformar y designar al Concejo Municipal.
- c) Las personas propuestas por el Gobierno del Estado no aceptaron la encomienda, pues expresaron que fueron propuestas en contra de su voluntad.
- d) El veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, se constató la falta de consenso al interior de la comunidad para la formación del Concejo Municipal por lo que solicitaron que fuera el Gobierno del estado quien determinara las personas que lo integrarían.

Como se aprecia, el Gobernador del Estado y el Congreso Local realizaron diversas acciones tendentes al cumplimiento de la sentencia del referido órgano jurisdiccional, sin que, a juicio de la Sala Responsable, haya sido posible la designación del Concejo Municipal por causas que, se afirma, no son imputables a dichos órganos de gobierno.

Según lo señalado por la Sala Responsable, el Congreso Local no pudo designar a las personas que habían sido propuestas por el Gobierno estatal como integrantes del multicitado Concejo, ya que no aceptaron el cargo encomendado, bajo el argumento de haber

sido propuestos en contra de su voluntad y, por lo tanto, rechazaron ser integrantes del mismo.

Por tanto, ante la negativa de los ciudadanos para integrar el Concejo Municipal y derivado del contexto de conflicto postelectoral y social entre dos grupos antagónicos al interior de la comunidad, son razones por las cuales, a pesar de haber pasado dos años del dictado de la sentencia principal, no ha sido posible la conformación del concejo municipal.

A juicio de esta Sala Superior, los hechos señalados no son causa suficiente para considerar que existe una imposibilidad jurídica y material de cumplir con la sentencia dictada por la Sala Regional, lo anterior es así, ya que como se dijo en párrafos procedentes, la autoridad jurisdiccional y aquellas vinculadas al cumplimiento del fallo, deben tomar las acciones necesarias, suficientes adecuadas e idóneas para asegurar la integración del órgano de gobierno municipal.

La falta de consenso al interior de la comunidad para la designación del Concejo municipal, así como el rechazo de los ciudadanos propuestos por el Secretario de Gobierno no implica una imposibilidad material para la designación por parte de las autoridades vinculadas por la sentencia, pues en ningún momento expresaron tal circunstancia y, al contrario, señalaron los actos tendentes para iniciar un nuevo proceso de selección.

En el caso, se trata de la integración y funcionamiento del órgano de gobierno municipal, el cual tiene entre sus atribuciones el ejercicio del poder público en la comunidad, la prestación de distintos servicios, el manejo de la hacienda pública, funciones de policía, entre otros, por lo que resulta de orden e interés público que se provea lo necesario para su integración y funcionamiento.

En este sentido, al existir disposición expresa en la Constitución y en la Ley Municipal del Estado sobre el procedimiento a seguir en caso de que se declare la nulidad de la elección municipal, es necesario que se lleve a cabo este procedimiento las veces que sea necesario hasta lograr una solución concertada que permita el funcionamiento de las autoridades del municipio.

De declararse la imposibilidad de cumplimiento de la sentencia, se abriría la posibilidad del incumplimiento de las normas que regulan la integración de las autoridades municipales, bajo el argumento de que no existen condiciones políticas y sociales.

En este sentido, el ejercicio del poder político por parte de Gobierno del Estado y del Congreso Local implica realizar labores de acercamiento y concertación con la finalidad de generar acuerdos entre los integrantes de la comunidad para la designación de las personas que habrán de ser designadas como integrantes del Concejo Municipal.

De las constancias del expediente incidental, se puede apreciar que la Sala Regional pudo actuar con mayor contundencia para garantizar el cumplimiento de su sentencia, ya que no se advierte que se haya impuesto alguna de las medidas de apremio previstas en la normativa electoral, haya solicitado la realización de acciones concretas en plazos determinados o haya tomado las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de su ejecutoria como es la precisión de las autoridades, encargados u órganos que, aunque no formaron parte del litigio ni fueron vinculados en la sentencia principal, en cumplimiento de sus funciones, deben apoyar al cumplimiento del fallo. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 31/2002 de rubro: EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A

ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO¹².

En tales consideraciones y tomando en cuenta la relevancia que implica el cumplimiento de las sentencias dictadas por la Salas del Tribunal Electoral y de que las comunidades tengan debidamente integrados sus órganos de gobierno, que asegure la adecuada prestación de los servicios públicos, se hace necesario que la Sala Regional tome las medidas idóneas adecuadas y suficientes, para compeler a las autoridades responsables y a aquellas vinculadas para que den cumplimiento a la sentencia.

Dentro de estas medidas, la Sala Regional deberá señalar plazos breves, de diez días como máximo, para que las autoridades lleven a cabo las acciones que sean ordenadas por la autoridad jurisdiccional.

De la misma forma, con la finalidad de asegurar el acatamiento del fallo, y ante el tiempo que ha persistido el incumplimiento de la sentencia, la Sala Responsable deberá apercibir a las autoridades responsables, con la imposición de medidas de apremio de mayor entidad, con la finalidad de disuadir cualquier conducta tendente a retrasar el cumplimiento del fallo.

6. Efectos de la sentencia

¹² Con apoyo en lo dispuesto por los artículos 17, párrafo tercero; 41 y 99 constitucionales, y acorde con los principios de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por este órgano jurisdiccional, sustentados en la vital importancia para la vida institucional del país y con objeto de consolidar el imperio de los mandatos que contiene la Constitución General de la República, sobre cualquier ley y autoridad, tales sentencias obligan a todas las autoridades, independientemente de que figuren o no con el carácter de responsables, sobre todo, si en virtud de sus funciones, les corresponde desplegar actos tendentes a cumplimentar aquellos fallos. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 30.

- a. Se revoca la resolución dictada en el incidente de cumplimiento de sentencia 5, de treinta y uno de mayo del año en curso.
- b. La Sala Responsable deberá llevar a cabo las acciones necesarias a fin de lograr el cumplimiento del fallo.
- c. La Sala Regional deberá imponer a las autoridades plazos breves para el desarrollo de las acciones tendentes al cumplimiento de la sentencia y apercibir las con la imposición de medidas de apremio, en los términos precisados en la presente ejecutoria.
- d. En su caso, vincular a otras autoridades para que, en el ámbito de su competencia, desarrollen las acciones necesarias para el cumplimiento del fallo.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la resolución incidental, para los efectos precisados en la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense los presentes expedientes como asuntos concluidos y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE