CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-1239/2017 Y SUP-REC-1240/2017

RECURRENTES: AURORA MONTALVO VÁSQUEZ Y OTROS

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

En Ciudad de México, a **diecinueve de julio de dos mil diecisiete**, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3 y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33 fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en **la RESOLUCIÓN** dictada **en esta fecha**, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente al rubro indicado, siendo las **quince horas** del día de la fecha, el suscrito la NOTIFICA **A LOS RECURRENTES Y A LOS DEMÁS INTERESADOS**, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala, anexando copia de la misma, constante en **cincuenta y siete** páginas con texto. DOY FE.----------

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS

EL ACTUARIO

LIC. RUBÉN GALVÁN VILLAVERDE

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.

EXPEDIENTES: SUP-REC-1239/2017 Y SUP-REC-1240/2017 ACUMULADOS

RECURRENTES: AURORA MONTALVO VÁSQUEZ Y OTROS

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

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS.

SECRETARIA: GABRIELA FIGUEROA SALMORÁN

Ciudad de México, a diecinueve de julio de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el sentido de confirmar la resolución dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en la ciudad de Xalapa, Veracruz, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-283/2017 y acumulados, por otras razones.

A N T E C E D E N T E S

De la narración de hechos de las demandas, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

1. Dictamen y acuerdo por el que se identifica el método de elección de Concejales. El siete de octubre de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos (en adelante Dirección Ejecutiva) del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (en adelante Instituto local), identificó el método de elección de Concejalías para el Ayuntamiento del Municipio de Atitlán, Mixe, Oaxaca.

2. Solicitud de difusión del dictamen. El veintisiete de julio de dos mil dieciséis, la Dirección Ejecutiva solicitó a la autoridad municipal de Santiago Atitlán, que difundiera el dictamen, especificó su sistema normativo interno y que informara con noventa días de anticipación la fecha, hora y lugar de la realización de su asamblea general comunitaria de elección de sus próximas autoridades.

3. Reunión de trabajo. El veintitrés de noviembre, se realizó una reunión de trabajo en las oficinas de la Dirección Ejecutiva, en la que la cabecera municipal y algunas agencias, propusieron que se emitiera la convocatoria para la elección de concejales; por su parte, la agencia de Estancia de Morelos y otras pidieron que se continuara con el dialogo para establecer las bases para la elección.

4. Informe del alcalde de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca. El treinta de noviembre de dos mil dieciséis, quien se ostentó como Alcalde Único Constitucional de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca, y otros, remitieron al Instituto, las actas de asambleas de veintiséis y veintisiete de noviembre; en las cuales, entre otras cosas, se nombró a los integrantes del Consejo Municipal

Electoral que participaría en la realización de la asamblea general en la que se nombrarían a sus autoridades municipales que fungirán durante dos mil diecisiete.

5. Petición de intervención por parte de Oficialía Electoral. El nueve de diciembre, el presidente y secretario del Consejo Municipal Electoral, solicitaron la intervención de Oficialía Electoral para que certificara la notificación a las autoridades auxiliares del municipio de Santiago Atitlán, así como que la convocatoria para la celebración de su asamblea de elección el dieciocho de diciembre de dos mil dieciséis, era pegada en las agencias municipales.

6. Minuta de comparecencia. El doce de diciembre, las autoridades de las agencias: Estancia de Morelos, El Rodeo y el Calvario, acudieron a las instalaciones de la Dirección Ejecutiva, para expresar que desconocían al Comité Municipal Electoral y rechazaban la convocatoria unilateral realizada por tal comité.

7. Escritos de inconformidad. El doce de diciembre de dos mil dieciséis, quienes se ostentaron como autoridades de las Agencias referidas expresaron que si se lanzaba una convocatoria sin consentimiento de todas las agencias y núcleos rurales provocarían una confrontación y señalaron como responsable a la Dirección Ejecutiva del foco rojo de la paz social e inestabilidad de su municipio.

8. Escritos de las Agencias el Rodeo y Estancia Morelos. El diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis, las Agencias manifestaron ante la Dirección Ejecutiva que se suscitaron

diversos hechos de violencia, organizados y ejecutados por habitantes de la cabecera municipal, en la Agencia el Rodeo.

9. Escrito del Consejo Municipal Electoral. En esa misma fecha, los integrantes del Consejo Municipal manifestaron que fueron retenidos por más de treinta y dos horas en la comunidad de Estancia de Morelos, y que los obligaron a firmar documentos en los cuales se desconoce la convocatoria ya emitida.

10. Escrito de ciudadanos de la cabecera municipal. El diecinueve de diciembre, varios ciudadanos manifestaron el desconocimiento de la convocatoria emitida en cumplimiento al acta de asamblea comunitaria de veintisiete de noviembre, ya que no fueron citados en los trabajos previos las agencias: Estancia de Morelos, el Rodeo y el núcleo rural el Calvario.

11. Asambleas Electivas simultaneas. El dieciocho de diciembre, la Cabecera Municipal de Santiago Atitlán; así como, la agencia Estancia de Morelos, realizaron, simultáneamente, asambleas electivas, para la designación de concejales del referido ayuntamiento, los resultados en cada una de las asambleas electivas fueron los siguientes:

Asamblea celebrada en la Cabecera Municipal de Santiago Atitlán				
Lugar	**Asistentes**	**Convocatoria**	**Quien la presidió**	**Fecha**
Santiago Atitlán, Mixe,	1,170	Si	Consejo Municipal Elector	18/diciembre/2016

Oaxaca		Emisión: 12/diciembre/2016	al y Mesa de los Debates	

Funcionarios Electos	
Nombre	**Cargo**
Olegario Castillo	Presidente Municipal
Ramón García López	Síndico Municipal
Crescenciano Prieto Martínez	Regidor de Hacienda
Carlos Castañeda	Regidora de Obras
Petra Sánchez Pérez	Regidor de Educación
Elena Castañeda Prospero	Regidora de Salud
Federico Procopio Ortega	Suplente del Presidente
Reyes Domínguez López	Suplente del Síndico
Teodoro Prieto González	Suplente de Regidor de Hacienda
Atilano Antonio López	Suplente de Regidor de Obras
Elvira Luna	Suplente de Regidor de Educación
Honorina Martínez	Suplente de Regidor de Salud

Fecha de la recepcion de la documentacion relativa a la eleccion de autoridades municipales de Santiago Atitlan, por el Instituto Estatal Electoral y de Participacion Ciudadana de Oaxaca:
24 de Diciembre de 2016

Asamblea celebrada en la Agencia Municipal de Estancia de Morelos				
Lugar	**Asistentes**	**Convocatoria**	**Quien la presidio**	**Fecha**
Estancia Morelos	1,126	Si Emisión: 10/diciembre/2016	Mesa de los debates	18/diciembre/2016

Asamblea celebrada en la Agencia Municipal de Estancia de Morelos				
Lugar	Asistentes	Convocatoria	Quien la presidió	Fecha
Funcionarios Electos				
Nombre			Cargo	
Gorgonio Ortega Leónides			Presidente Municipal	
Pedro Quintas Mateo			Síndico Municipal	
Filoteo Domínguez Aldaz			Regidor de Hacienda	
Estela Mendoza Pablo			Regidora de Educación	
Santiago Pérez Pacheco			Regidor de Obras	
Lucía Aldaz Flores			Regidora de Salud	
Wilfrido Mendoza Galván			Suplente del Presidente	
Amado Martínez Antonio			Suplente del Síndico	
Isauro Mendoza Aldaz			Alcaldía Única Constitucional	
Victorino Olivera Andrés			Tesorero Municipal	
Pedro Antonio Cruz			Secretario Municipal	
Gaudencio Ortega Mendoza			Secretario Síndico	
Fecha de la recepción de la documentación relativa a la elección de autoridades municipales de Santiago Atitlán, por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca				
26 de diciembre de 2016				

12. Calificación de las Asambleas. El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto local, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-349/2016, determinó la reposición del procedimiento electoral del municipio de Santiago Atitlán, y exhortó a la cabecera municipal, así como a las comunidades de Estancia de Morelos, el Rodeo y el Calvario para que revisaran sus reglas electorales, para adecuarlas a las nuevas condiciones sociales, para garantizar que las nuevas disposiciones se apliquen en el mencionado ayuntamiento.

13. Impugnación local. Inconformes con el acuerdo mencionado, el diez, once, doce, trece y diecisiete de enero de dos mil diecisiete, varios ciudadanos promovieron diversos juicios, los cuales fueron radicados ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (en adelante Tribunal local) con las claves JNI/83/2017, JDCI/38/2017, JDCI/39/2017, JDCI/41/2017, JDCI/42/2017, JDCI/44/2017, JNI/95/2017 y JNI/97/2017.

El veinticuatro de marzo, el Tribunal local resolvió los juicios referidos en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

14. Juicio ciudadano. El treinta y uno de marzo, diversas personas, quienes se ostentaron como ciudadanos de la Agencia de Policía el "Rodeo", así como quienes resultaron electos en la cabecera municipal mediante asamblea comunitaria de dieciocho de diciembre de dos mil dieciséis, en Santiago Atitlán, Oaxaca, promovieron cinco juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (en adelante juicio ciudadano).

Los juicios ciudadanos fueron identificados con las claves SX-JDC-283/2017, SX-JDC-284/2017, SX-JDC-285/2017, SX-JDC-286/2017 y SX-JDC-287/2017.

El diecisiete de mayo, la Sala Regional Xalapa resolvió los juicios, en el sentido de confirmar la sentencia impugnada.

15. Recurso de reconsideración. En contra de lo anterior, el treinta de mayo siguiente, Aurora Montalvo Vásquez y otros ciudadanos, quienes se ostentan como habitantes indígenas de la Agencia de Policía el "Rodeo", del Municipio de Santiago

Atitlán, Mixe, Oaxaca, por su propio derecho, interpusieron sendos recursos de reconsideración.

16. Turno. El veinte de junio del presente año, el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó la integración de los expedientes **SUP-REC-1239/2017** y **SUP-REC-1240/2017**, y ordenó turnarlos a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

17. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó y admitió a trámite el medio de impugnación al rubro citado y, al encontrarse debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción.

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

I. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en lo establecido 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); 184; 185; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante Ley Orgánica), así como 4, párrafo 1, y 64, de la Ley de Medios, por tratarse de un recurso

de reconsideración promovido para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, al resolver de manera acumulada los juicios ciudadanos, precisados en el preámbulo de esta sentencia.

II. Acumulación. Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la pretensión, en la autoridad responsable y en el acto reclamado. Por ese motivo, para garantizar la economía procesal, procede que el recurso de reconsideración SUP-REC-1240/2017, se acumule al diverso SUP-REC-1239/2017 (que fue el primero que se registró en esta Sala Superior), debiendo agregarse una copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

III. Requisitos generales y presupuesto especial de procedencia del recurso de reconsideración. En el caso, se cumplen los requisitos generales y de procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65 párrafo 2, y 66, de la Ley de Medios, tal y como se demuestra a continuación:

a) Forma. Queda colmado el requisito, toda vez que los recursos se presentaron por escrito, haciéndose constar los nombres y

firmas autógrafas de quienes recurren, así como los demás requisitos legales exigidos.

b) Oportunidad. Los medios de impugnación se presentaron oportunamente, ya que si bien la sentencia combatida fue emitida el diecisiete de mayo de dos mil diecisiete, fue notificada personalmente el jueves veinticinco de mayo, tal como consta en la cédula de notificación personal realizada por el Tribunal local en auxilio de la Sala Xalapa, por lo que el plazo de tres días a que se refiere el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, transcurrió del viernes veintiséis al martes treinta de mayo de este año.

Por ende, si la demanda se presentó ante el Tribunal local el martes treinta de mayo del año en curso, resulta inconcuso que su interposición se realizó dentro del término de tres días previsto para la interposición del recurso de reconsideración en el artículo 66, apartado 1, inciso a), ya que solamente se deben considerar para efectos de la contabilización del plazo los días hábiles, por tratarse de un asunto relacionado con una elección por sistemas normativos internos. Por tanto, una vez que ha pasado la fecha en la que los concejales debieron tomar posesión, únicamente deben computarse los días hábiles.

c) Legitimación. El recurso de reconsideración citado al rubro fue interpuesto por Aurora Montalvo Vásquez y otros ciudadanos, por propio derecho, ostentándose como indígenas de la Agencia el "Rodeo", del Municipio de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca, aunado a que fueron quienes comparecieron como

actores en los juicios ciudadanos, de los cuales derivó la sentencia controvertida.

Lo anterior se estima de ese modo, porque aun cuando el artículo 65 de la Ley de Medios no establece expresamente que la ciudadanía esté en la capacidad para interponer el recurso de reconsideración, la interpretación extensiva del citado precepto legal, acorde con lo que disponen los artículos 17 de la Constitución, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite concluir que se encuentran legitimados.

Para garantizar el acceso efectivo a la justicia se deben interpretar de manera extensiva los artículos 61, 62, apartado 1, inciso a), fracción IV, y 65, apartado 2, de la Ley de Medios, de tal forma que se permita acudir a la justicia electoral federal a través del recurso de reconsideración, en términos del artículo 17 de la Constitución.

d) Interés jurídico. Las y los recurrentes tienen interés jurídico para interponer el recurso de reconsideración, porque controvierten la sentencia dictada por la Sala Xalapa en la que se determinó confirmar la resolución emitida por el Tribunal local en el expediente JNI/83/2016 y acumulados, relacionado con la elección de Concejalías en el Municipio de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca.

Lo anterior evidencia una afectación directa e inmediata a su esfera jurídica, ya que en virtud de tal resolución se determinó

confirmar la invalidez de las Asambleas celebradas para la elección mencionada.

e) Definitividad. Se cumple con el requisito de procedencia previsto en el artículo 63, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, toda vez que se agotó en tiempo y forma la instancia de impugnación correspondiente, ante la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral.

f) Requisito especial de procedibilidad. Se satisface la exigencia en cuestión por lo siguiente.

En el artículo 62, de la Ley de Medios, se establece que el recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales cuando se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En cuanto a este supuesto de procedencia, la Sala Superior ha establecido diversos criterios interpretativos, a fin de potenciar el acceso a la jurisdicción de los justiciables en los recursos de reconsideración.

En este sentido, se ha estimado que son procedentes, entre otros casos, aquellos en los que se hubiere determinado la inaplicación de normas consuetudinarias de carácter electoral establecidas por comunidades o pueblos indígenas.[1]

[1] RECURSO DE RECONSIDERACION. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARACTER ELECTORAL. Consultable en http://portal.te.gob.mx/. Aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública celebrada el veinte de junio de dos mil doce.

En el caso, la parte actora aduce que la Asamblea comunitaria para elegir a las autoridades de Santiago Atitlán, celebrada en la Estancia Morelos, debió declararse válida, porque se realizó en apego a los usos y costumbres, ya que fue convocada por la mesa de debates y no se excluyó a persona alguna, por lo que, al haberse declarado inválida por la Sala Xalapa, se inaplicó su sistema normativo interno.

Esto es, en la especie se plantea la vulneración a la autonomía política y al derecho de quienes integran de la comunidad indígena para elegir a sus autoridades conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, transgresión que aducen, se realiza en la sentencia reclamada al desconocerse su sistema normativo interno.

Por tal motivo, lo procedente es determinar si la inaplicación aducida por las y los recurrentes, fue acorde con los parámetros constitucionales, de tal manera que la sentencia impugnada debe someterse al control constitucional que ejerce este órgano jurisdiccional federal.

III. *Estudio de fondo.* La pretensión de las y los actores es que se revoque la sentencia impugnada y se declare la validez de la elección celebrada en Asamblea comunitaria en la Agencia Municipal Estancia Morelos, en la cual se eligió a las autoridades de la cabecera municipal que es Santiago Atitlán. Su causa de pedir se basa en que la Sala Regional responsable dejó de analizar que la Asamblea comunitaria referida respetó los derechos político-electorales de la ciudadanía de todo el Municipio, y se realizó en apego a los usos y costumbres, ya que

fue convocada por la mesa de debates y no se excluyó a persona alguna.

Los agravios son **infundados,** por lo cual debe **confirmarse** la resolución reclamada, aunque por razones distintas a las expresadas por la Sala Regional, pues esta Sala Superior considera que la autoridad responsable no realizó un estudio de la universalidad del voto a partir de una perspectiva intercultural, ya que consideró que se viola tal principio, al no haber participado las personas que habitan la cabecera municipal y las Agencias y demás comunidades que integran el Municipio de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca, sin tomar en cuenta que la cabecera municipal y las agencias, son dos comunidades autónomas con características distintas.

Sin embargo, se confirma la sentencia impugnada, ya que no se puede tener como válida la elección de las autoridades de Santiago Atitlán, mediante una Asamblea comunitaria celebrada en la Agencia Municipal Estancia Morelos, cuando, como ya se señaló, se trata de comunidades autónomas.

Lo anterior tiene sustento en lo siguiente.

1. Juzgar con perspectiva intercultural[2]

El reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica una obligación para quien juzga, toda vez que debe tomar en cuenta al momento de resolver controversias los

[2] Argumentos sostenidos en el SUP-REC-38/2017.

sistemas normativos indígenas propios de la comunidad involucrada, así como reconocer sus especificidades culturales y las instituciones que le son propias.

Lo anterior conforme a lo siguiente:

En México, con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos, se reconocieron los derechos de la colectividad indígena, al establecerse las bases para la conformación de un Estado respetuoso de la composición pluricultural de su población.

En ese momento que se consolidan las bases constitucionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ampliándose su ámbito de protección en lo social, económico y cultural, garantizándose además la reglamentación de su organización interna y el efectivo acceso a la jurisdicción.

La reforma constitucional al artículo 2, además de resultar acorde a lo establecido en los tratados internacionales, implica el reconocimiento del pluralismo jurídico que *de facto* existía con anterioridad a la reforma, al reconocer la existencia de sistemas jurídicos distintos al legislado formalmente, por lo que los mecanismos indígenas de producción del derecho se incorporan a las fuentes del derecho del Estado mexicano.

Una de las implicaciones de la citada reforma fue dejar atrás al **monismo jurídico**, como corriente que considera que únicamente debe haber un sistema jurídico jerarquizado y

centralizado, porque todo es producido por el Estado,[3] razón por la que no se acepta cualquier otro sistema de normas, pues la única fuente válida es la del soberano que promulga el derecho,[4] para incluirse en el **pluralismo jurídico**, el cual se construye sobre la base de que el derecho no solo está conformado por el derecho estatal, en tanto que se reconoce que la única fuente del derecho no es el Estado sino la sociedad, por lo cual las fuentes del Derecho reconocidas pueden ser diversas.[5]

En este sentido, bajo la nueva concepción del sistema jurídico nacional que reconoce al derecho indígena como parte de él, es posible concebirlo como columnas colocadas de forma paralela: la primera integrada por la normatividad creada por la vía legislativa formal y la otra, compuesta por todos los sistemas normativos indígenas vigentes en el país, sin que entre ellas exista subordinación. Sobre ambos sistemas, se encuentra el bloque de constitucionalidad integrado por la Carta Magna y el derecho internacional de los derechos humanos contenido en los tratados internacionales. Asimismo, entre ambos sistemas se establecen vías de comunicación, esto es, procedimientos para que los actos celebrados en cada uno de ellos tengan efectos jurídicos en el otro.

Lo anterior resulta fundamental al momento de juzgar con perspectiva intercultural, pues la comprensión del derecho indígena implica el reconocimiento de sistemas jurídicos diversos, con instituciones que le son propias, lo que implica

---

[3] Bonilla Maldonado, Daniel, *Propiedad extra legal, monismo y pluralismo jurídico*, p. 1 consultable en http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo_SELA_2008-Pluralismo-Juridico.pdf (11.02.2016).
[4] Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1970, p. 137.
[5] Op. cit. Supra.

para quien juzga la deconstrucción de puntos de vista previamente concebidos, con el fin de evitar la imposición de instituciones creadas bajo la lógica del sistema legislado formalmente, que más bien se identifican con el sistema jurídico continental, de corte romano-germánico y no propiamente con el indígena.

Es decir, juzgar con perspectiva intercultural entraña el reconocimiento a la otredad y de la existencia de cosmovisiones distintas que conviven en el ámbito nacional.

De acuerdo con Rodolfo Stavenhagen, el derecho indígena forma parte integral de la estructura social y la cultura de los pueblos originarios, y junto con la lengua, es un elemento fundamental de su identidad étnica.[6]

Por su parte, Teresa Valdivia considera que el derecho indígena tiene como finalidad la protección de la forma de vida de los pueblos indígenas, culturalmente diferenciada, para la reproducción y continuidad de su comunidad, el cual se base en la visión del mundo que tiene una etnia o pueblo, en su manera de vivir y hacer su vida, así como en su forma y manera de regular normativamente su existencia.[7]

Por tanto, un elemento fundamental de la autonomía indígena lo constituye el reconocimiento y la aplicación de los sistemas

---

[6] Stavenhagen, Rodolfo; *Derecho Consuetudinario Indígena en América Latica*, en Stavenhagen, Rodolfo e Iturralde, Diego (coord.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México 1990, p.19.
[7] Valdivia Dounce, Teresa; *En torno al Sistema Jurídico Indígena*; en *Anales de Antropología*, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, Volumen 35, 2001, pp. 68-69.

normativos internos en los juicios que involucren a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros.

Sobre las especificidades a considerar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en *"el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas"*, señala que las principales implicaciones que tiene para todo juzgador y juzgadora un proceso donde estén involucrados las personas o los pueblos indígenas, son:

- **Antes de resolver se deben de tomar debidamente en cuenta las particularidades culturales de quienes están involucradas para los distintos efectos que pudieran tener lugar.**

- En todos los juicios es prerrogativa del sujeto indígena hablar su lengua materna, cualquiera que sea su identidad procesal, y con ello la correlativa obligación del Estado de proveer intérpretes. Asimismo, en los juicios, tienen derecho a contar con defensoras y/o defensores que conozcan de su lengua y cultura.

- En caso que involucren sus tierras, territorios y recursos naturales, incluso los que son propiedad de la Nación, pero cuya extracción o explotación implica una afectación de tierras indígenas, se deben tomar todas las medidas de protección especial consagradas en los artículos 13 a 17 del Convenio 169 de la OIT, aun cuando sean diferentes o complementarias a lo dispuesto por el derecho agrario y el derecho procesal agrario.

- Siempre que el fondo del asunto implique medidas administrativas o legislativas que afecten o hayan afectado a los pueblos indígenas, se les debe haber consultado, y en ciertos casos se debió haber llegado al consentimiento libre, previo e informado.

El referido Convenio enuncia un conjunto de principios de carácter general que de acuerdo a los instrumentos internacionales deben ser observados por las y los juzgadores en cualquier momento del proceso de justicia en los que estén involucradas personas, comunidades y pueblos indígenas, relacionados con:

a) Igualdad y no discriminación;

b) Autoidentificación;

c) Maximización de la autonomía;

d) Acceso a la justicia;

e) Protección especial a sus territorios y recursos naturales, y

f) Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.

Respecto a los *principios de igualdad y no discriminación*, se estima que quienes juzgan tienen que reconocer la personalidad jurídica, individual o colectiva de las personas indígenas que inicien, en demanda de sus derechos específicos, acciones jurídicas ante los juzgados o tribunales, sin que ello implique ningún trato discriminatorio por el hecho de asumir tal condición;

también deben proveer lo necesario para comprender la cultura de la persona y para que ésta comprenda las implicaciones de los procedimientos jurídicos.

Por lo que hace a la *autoidentificación*,[8] basta el dicho de la persona para que se acredite la condición de indígena y esto debe ser suficiente para la juzgadora o el juzgador. No es facultad del Estado definir lo indígena, ni expedir constancias o certificados de pertenencia, tampoco controvertir el dicho de quien se ha definido como tal. De esa suerte, quien se autoadscribe como indígena no tiene la carga de la prueba sobre esa circunstancia, pues no es una condición biológica o fenotípica, ni conlleva referentes materiales específicos e inmutables, sino que se trata de una identificación subjetiva con una identidad cultural.

En relación a la *maximización de la autonomía*,[9] este principio sugiere privilegiar la autonomía indígena y no la injerencia en las decisiones que les corresponden a los pueblos, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo. Los pueblos indígenas son parte constitutiva del Estado y debe protegerse su derecho colectivo a participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

Respecto al *acceso a la justicia considerando las especificidades culturales*, los pueblos indígenas tienen derecho

---

[8] Véase la jurisprudencia 12/2013 emitida por la Sala Superior de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES".
[9] Véase el criterio sostenido en la tesis XXXIII/2014 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO".

a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, respetando los derechos humanos y de manera relevante la dignidad y derechos de las mujeres. **Es obligación de los tribunales del Estado, reconocer la existencia de los sistemas normativos indígenas y convalidar las resoluciones y elecciones que se realicen conforme a los mismos, siempre y cuando respeten derechos humanos.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que de acuerdo a lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución, la tutela judicial efectiva establecida a favor de los pueblos y comunidades indígenas comprende el derecho a ser asistidos por intérpretes, defensoras y/o defensores con conocimiento de su lengua y especificidad cultural y la obligación de quien juzga de implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades.[10]

En relación a *la protección especial a sus territorios y recursos naturales*, las y los juzgadores deben identificar y reconocer si el asunto que conocen involucra la tierra, el territorio o los recursos naturales de una persona o comunidad indígena y asentarlo explícitamente para su posterior protección.

Finalmente, *por lo que hace a la participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte*, no puede asumirse que por el hecho de haber sido aprobada una

[10] Tesis P. XVII/2015 (10a.) de rubro: *ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. FORMA DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO RELATIVO TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS.* Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, p. 232.

ley o realizado un acto administrativo que afecte la vida de las personas indígenas, haya existido una consulta previa. Quien imparte justicia debe corroborar fehacientemente que en todo acto administrativo o legislativo que les afecte, se haya garantizado el derecho a la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, según el caso.

En esa misma dinámica, esta Sala Superior ha sido sensible a la protección de los derechos humanos de las personas indígenas y sus comunidades, pues ha emitido múltiples criterios que se han recogido en jurisprudencias y tesis, a través de las cuales ha desarrollado toda una línea argumentativa, tendente a maximizar sus derechos, fijando criterios encaminados a:

a) La suplencia total en sus motivos de agravios, así como su perfeccionamiento ante su deficiencia.

b) La ponderación de las situaciones especiales, para tener por debidamente notificado un acto o resolución, en pro de un acceso a la tutela judicial efectiva.

c) La fexibilización en la legitimación, reglas procesales y probatorias para promover los medios de impugnación en materia electoral.

d) El derecho a la consulta previa e informada, así como los requisitos para su validez.

e) La designación de una persona intérprete y la realización de la traducción y difusión de las actuaciones.

f) La maximización de su derecho de asociación.

g) El reconocimiento a su libre determinación y sistema normativo interno.

h) El respeto a las normas, procedimientos y prácticas internas aprobadas al momento de la realización de una elección, y

i) La participación igualitaria de las mujeres en las elecciones por usos y costumbres.

Ahora bien, entre otras, el derecho indígena se caracteriza por la forma particular de conformación, su oralidad y dinamismo.

Sobre el primer punto, Stavenhagen califica como simplista el criterio que considera al derecho indígena como un conjunto de normas "ancestrales" inmutables desde la época colonial, pues si bien se pueden encontrar elementos precolombinos, también contiene otros de origen colonial, así como otros surgidos en la época contemporánea.[11]

Sobre los otros dos aspectos, Maria Teresa Sierra y Victoria Chenaut consideran que la oralidad *es una característica definitoria del derecho indígena, aunado a la vitalidad y flexibilidad que tiene, en relación con los procesos identitarios y de cambio social que viven los pueblos indígenas.*[12]

En este sentido, Teresa Valdivia considera que el derecho indígena es flexible, cambiante a las nuevas necesidades

[11] Stavenhagen *Op. cit. Supra*, p. 22.
[12] Sierra, Maria Teresa y Chenaut, Victoria; *Los debates recientes y actuales en la Antropología Jurídica: las corrientes anglosajonas*; en Krotz, Esteban; Antropología *Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, Anthropos-UAM Iztapalapa, México 2002, p. 125.

sociales, cuenta con la participación plena de las y los ciudadanos, y se basa en el consenso.[13]

Por ende, juzgar con perspectiva intercultural implica reconocer la existencia de instituciones propias del derecho indígena, entender su esencia, así como el contexto en el cual se desarrolla y, por ende, no imponer instituciones que resulten ajenas al sistema normativo vigente en el pueblo o comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas.

Por tanto, para identificar el contexto del sistema electoral indígena particular, se puede acudir a las fuentes bibliográficas existentes, solicitar informes y comparecencias de las autoridades comunitarias, así como peritajes jurídico-antropológicos, realización de visitas *in situ* y aceptar a las opiniones especializadas presentadas en forma de *amicus curiae*.[14]

Lo anterior encuentra sustento en las tesis relevantes XLVIII/2016,[15] de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL** y LII/2016, [16] de rubro: **SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.**

---

[13] Valdivia *Op. cit. Supra*, p. 67.
[14] Lo anterior conforme a la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2014, pp. 57-61.
[15] Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp 93-95.
[16] Ídem, pp. 134-135.

2. Comunidades distintas

De las constancias del expediente, se advierte que:

- Las personas de las Agencias municipal y de policía, Estancia Morelos y el Rodeo, así como de las comunidades de la colonia "El Calvario", "Rancho Platanal", "Santa Cecilia", "Rancho Florida" y "Rancho Calavera", históricamente no han participado en las elecciones de concejalías de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca.
- En junio de dos mil trece, las personas de las comunidades antes mencionadas, solicitaron que se les permitiera participar en el proceso electoral para renovar a las autoridades del municipio, mediante escritos dirigidos al Instituto local y a los miembros del ayuntamiento del Municipio de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca, presentados ante el Instituto local.
- En julio del mismo año, en una reunión de trabajo a la que asistieron el Secretario y Tesorero, del Municipio de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca, ante la Dirección Ejecutiva, señalaron que la ciudadanía de la cabecera municipal no aceptaba la participación de la ciudadanía de las agencias, porque tenían problemas con ellos de administración de recursos y de cosmovisión, al profesar distintas religiones, y que en el caso de la Agencia Municipal se había expulsado a las personas que no comulgan con sus creencias religiosas.[17]
- Posteriormente, el Presidente, Síndico y Alcalde constitucional, del Municipio de Santiago Atitlán, Mixe,

[17] Recomendación 27/2008, de la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, consultable en: http://www.derechoshumanosoaxaca.org/recomendaciones/2008/recomendacion_27_2008.pdf

Oaxaca, presentaron un escrito en el que describen como, aunque en un principio, las comunidades de las agencias y de la cabecera municipal eran una sola comunidad, pero desde la década de los años treinta del siglo pasado, comenzaron a tener conflictos, y se fue delimitando dos comunidades autónomas. Incluso, en mil novecientos cuarenta, la comunidad de la Agencia solicitó su separación de la cabecera municipal.

- Cada comunidad nombra de manera autónoma y libre a sus autoridades, sin que haya una intromisión, por ejemplo, de la cabecera municipal en el nombramiento de las autoridades de las agencias, y del mismo modo, no ha habido participación de la ciudadanía de éstas en las elecciones de la cabecera municipal.

Como se ve, las comunidades señaladas tienen un régimen normativo interno propio, así como diferencias en su cosmovisión.

3. Derecho de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.[18] Los derechos fundamentales que protegen especialmente a los indígenas, pueden ser derechos individuales o colectivos, estos últimos protegen a las comunidades indígenas como sujeto de derecho. Los derechos de autodeterminación y autonomía son derechos colectivos de las comunidades, en donde el sujeto de protección son las propias comunidades indígenas.

[18] Argumentos sostenidos en el SUP-REC-39/2017.

El artículo 2 constitucional establece que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. De igual forma, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y señaló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía, entre otros aspectos.

La fracción VII del Apartado A del artículo 2 de la Constitución Federal, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, establece que *"Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas"*.

De igual forma, el párrafo del apartado A del artículo 2 constitucional establece que la propia Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- **Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos**, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e

integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes (fracción II).

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

- **Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado**. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos constitucionales. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (fracción VIII).

En esa tesitura, la configuración de esos derechos fundamentales reconoce como centro de imputación normativa a las propias comunidades indígenas, asignando a este colectivo la titularidad de los derechos descritos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha señalado que los derechos de los pueblos indígenas presuponen que se protege a las propias comunidades y que éstas son, por tanto, los sujetos de los derechos:

231. En anteriores oportunidades, en casos relativos a comunidades o pueblos indígenas y tribales el Tribunal ha declarado violaciones en perjuicio de los integrantes o miembros de las comunidades y pueblos indígenas o tribales. Sin embargo, la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como **sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros**. Puesto que los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva[...]

[nota al pie 301]

Así, por ejemplo, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas* de 2007 establece, en su artículo 1, que: "Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos". El artículo 3.1 del Convenio No. 169 de la OIT dispone que: "Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos". En igual sentido, el Comité del PIDESC, en su Observación General No. 17 de noviembre de 2005, señaló expresamente que el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas también asiste a los pueblos indígenas en su calidad de sujetos colectivos y no únicamente a sus miembros como sujetos individuales de derechos (párrs. 7, 8 y 32). Posteriormente, en su Observación General No. 21 de 2009 el Comité interpretó que la expresión "toda persona" contenida en el artículo 15.1.a) del Pacto "se refiere tanto al sujeto individual

> como al sujeto colectivo. En otras palabras, una persona puede ejercer los derechos culturales: a) individualmente; b) en asociación con otras; o c) dentro de una comunidad o un grupo" (párr.8). Además, otros instrumentos de protección regional como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1986 han establecido la protección especial de ciertos derechos de los pueblos tribales en función del ejercicio de derechos colectivos. [...].[19]

En atención a lo anterior, los derechos fundamentales de autodeterminación y autonomía pertenecen de manera directa y colectiva a las comunidades indígenas, desde la perspectiva de protección de derechos humanos tanto nacional, como internacional.

Ahora, si bien la Constitución establece derechos específicos de los pueblos y comunidades indígenas frente a los municipios (fracción, VII del Apartado A del artículo 2), el derecho de autodeterminación y autonomía no se agota en la facultad de nombrar a sus representantes o autoridades municipales.

Como quedó establecido, los sujetos protegidos por los citados derechos son fundamentalmente las propias comunidades indígenas; por lo que la organización de las autoridades y órdenes administrativos ordinarios, no agota ni delimita este derecho.

Es decir, las comunidades ejercen su autonomía y autodeterminación independientemente del sistema orgánico-administrativo municipal. Ello implica que las comunidades tienen el derecho de determinar su propio orden

---

[19] Corte Interamericana de Derechos Humanos; *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Sentencia (Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012.

de gobierno interno aun cuando se encuentren dentro o formen parte de un municipio que elija a sus autoridades bajo el sistema de partidos políticos e independientemente de las categorías administrativas que les asigne la ley de cada entidad federativa, y también implica que, dado sea el caso, pueden elegir a las autoridades del ayuntamiento mediante el sistema normativo interno de la comunidad, cuando dichos ámbitos de gobierno así coincidan.

Por otro lado, los ciudadanos indígenas no sólo tienen el derecho de elegir por quien votar para los cargos de elección popular usuales e incluso elegir a sus representantes ante el Municipio, sino que además tienen el derecho de elegir a sus propias autoridades tradicionales, correspondan o no con las autoridades municipales ordinarias.

Ello permite considerar, por ejemplo, que dentro de un estado o un distrito o dentro del territorio de un municipio, puede fácticamente haber dos o más comunidades indígenas y a todas ellas se les está constitucionalmente reconocido su derecho de autodeterminarse y gobernarse autónomamente. Por ello, entre otras cuestiones pueden nombrar sus propias autoridades, independientemente de las autoridades comúnmente denominadas autoridades estatales.

En este entendido, se sostiene que el régimen ordinario municipal se ejerce respecto de un ámbito territorial y administrativo en el que la comunidad o comunidades ejercen la mayor parte de sus derechos de autonomía y de autogobierno. Sin embargo, específicamente el derecho de "elección" de sus

propios gobernantes se ejerce de manera diferenciada y en el espacio propiamente comunitario que no necesariamente coincide con en el municipal.

Por lo anterior, la protección y eficacia de esos derechos deben actualizarse **sin** que **necesariamente** se subordinen a las categorías orgánicas o administrativas de los municipios.

4. Regímenes municipales diferenciados.[20] Precisamente en línea con lo ya destacado acera de la discrepancia entre el alcance del derecho de autonomía y el régimen administrativo municipal, esta Sala Superior ya ha reconocido que el sistema constitucional prevé la existencia de **regímenes municipales diferenciados**, en el marco de la estructura constitucional del Estado federal mexicano, como se explica a continuación.[21]

Si bien el municipio libre es una institución política fundamental del Estado federal mexicano, en los términos del artículo 115 constitucional, también es **una institución flexible**, en el entendido de que ello no implica la creación de un nuevo nivel de gobierno ni de un tipo diferente de municipio.

En el plano fáctico, si bien existen municipios de población mayoritaria indígena (que pueden calificarse como "municipios indígenas en sentido estricto"), lo que puede determinarse mediante procedimientos medibles, existen también municipios en los cuales la población indígena es minoritaria, o bien donde se asientan una o más comunidades.

[20] Argumentos sostenidos en el SUP-REC-39/2017.
[21] SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016.

En tales condiciones, cabe reconocer la existencia de regímenes municipales diferenciados en función de los diferentes contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, en términos del primer párrafo del propio artículo 115 constitucional. Paralelamente, el ejercicio del derecho a la autonomía puede asumir modalidades diferenciadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2 constitucional, según lo indicado en párrafos precedentes.

En todo caso, es obligación de las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria, o bien existan dos o más comunidades en un mismo territorio.

Ello implica reconocer que, si en los hechos existen dos comunidades indígenas diferentes en un mismo territorio, es posible concebir jurídicamente un régimen municipal diferenciado en el que coexistan **dos o más autoridades tradicionales**, con derechos, deberes y obligaciones recíprocos, con las mismas condiciones culturales de autonomía y autodeterminación.

5. Niveles y estándares de protección de los derechos de autonomía de las comunidades indígenas.[22] Ahora bien, en un estado democrático de derecho en el que se protege al mismo nivel la libertad y los derechos político-electorales de los individuos y a su vez los derechos de las comunidades indígenas

[22] Argumentos sostenidos en el SUP-REC-39/2017.

a determinar y mantener sus sistemas tradicionales de normas, se generan necesariamente tensiones entre ambos derechos.

Estas tensiones, en principio, se pueden diferenciar en dos tipos.[23] El primero, ocurre cuando la autonomía de las comunidades se opone contra sus propios miembros, denominados conflictos **intracomunitarios o intragrupales**. Este tipo de conflictos protege a las comunidades de grupos internos -*disenso interno*- de individuos que no quieran seguir con las normas tradicionales. Este tipo de ejercicio de la autonomía se reflejan en "restricciones internas".

El segundo tipo, se suscita cuando los derechos de las comunidades se oponen al resto de la sociedad o al Estado, conflictos que se denominan **extracomunitarios**. Con este derecho se protege a la comunidad de interferencias y decisiones externas, y cada vez que se ejercen se crea una de las "protecciones externas" de la comunidad.

Sin embargo, esa tipología de conflictos no se agota en esas dos dimensiones, sino que, a juicio de esta Sala Superior se debe considerar también que el derecho de autonomía de las comunidades indígenas implica que éste puede ser oponible a diversos sujetos según el orden jurídico en el que se relacionen con la propia comunidad. Esto es, el derecho de autodeterminación y/o específicamente el de autogobierno, puede ser oponible a las autoridades del estado, a otras

[23] En esta argumentación se sigue el estudio propuesto en Will Kymlicka, *Ciudadanaia Multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, traducción Carmen Castells, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 57 a 71.

comunidades y/o a los individuos de la comunidad en lo individual.

Cuando se trata del alcance del derecho de autogobierno frente al Estado, el derecho de la comunidad adquiere una eficacia más intensa y, por así llamarle "vertical", dados los deberes que corresponden al Estado en su calidad de garante frente a la comunidad que, además, se encuentra en un plano de disparidad jerárquica frente al mismo; se trataría, por ejemplo, de los casos como los de Cherán[24] y/o Ayutla de los Libres[25] o algún otro en donde la comunidad se enfrente a las autoridades estatales o municipales electas bajo el sistema de partidos políticos, en búsqueda de satisfacer diversos aspectos de su derecho de autodeterminación.[26]

Por otro lado, la autonomía y autodeterminación también se puede hacer valer ante los propios individuos pertenecientes a la comunidad. Esos derechos implican que las comunidades pueden crear normas para autorregularse e incluso regular a sus integrantes. Otra especie de eficacia "vertical" de esos derechos es, entonces, la que puede hacerse oponible a la propia comunidad, es decir cuando válidamente la comunidad regula la conducta de sus integrantes.

La intensidad o estándar de análisis de las normas comunitarias o de las restricciones que imponga la comunidad a sus miembros deberá pasarse bajo un análisis que pondere la afectación a los derechos de los individuos *vis a vis* el derecho de la comunidad

---

[24] SUP-JDC-9167/2011
[25] SUP-JDC-281-2017 y SDF-JDC-545/2015
[26] SUP-JDC-1865/2015 y el diverso REC-1966/2016

bajo una perspectiva de pluralidad, siempre garantizando el respeto a los derechos de igualdad y no discriminación y de dignidad, así como otros que constituyen el "coto vedado" (Garzón Valdés) o "esfera de lo indecidible" (Ferrajoli) que constituyen bienes jurídicos indisponibles, incluso, para la comunidad, aunque interpretados desde una perspectiva intercultural.

Una tercera manera en que se pueden presentar conflictos respecto de la autonomía y autodeterminación de las comunidades sucede cuando los derechos de dos comunidades indígenas se tensionan entre sí. Estos conflictos podrían identificarse como **intercomunitarios** y, en esos casos, las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

Estas tensiones implican la vigencia de los derechos en relaciones de dos sujetos que se encuentran en un plano de igualdad, o bien, en una relación de horizontalidad.[27]

En este sentido, los conflictos de autonomía de dos comunidades indígenas son una especie de conflicto creado por la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en

[27] En esa argumentación esta Sala Superior sigue la doctrina de la eficacia horizontal de la Constitución y los derechos fundamentales *(drittwirkung)*, establecida por el Tribunal Constitucional Alemán en el caso Lûth; *BVerfGE 7, 198*. Doctrina que ha sido reconocida como parte de la doctrina constitucional de los derechos fundamentales en nuestro pais también por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia cuyos datos de identificación y rubro son los siguientes:
Décima Época; Registro: 159936; Primera Sala; Jurisprudencia; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2; 1a./J. 15/2012 (9a.); Página: 798; rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.

relaciones de dos sujetos de derechos que están en una situación de simetría.

En principio, no existen normas que resuelvan conflictos intercomunitarios en los que se tensionan dos derechos fundamentales de dos comunidades. Por lo que éstos conflictos deben arreglarse aplicando directamente la Constitución, teniendo en cuenta el peso específico de los principios que se relacionan con el pluralismo cultural (primer párrafo, artículo 2), la autonomía y la autodeterminación, y las circunstancias específicas de cada caso, para poder valorar hasta donde alcanzan los derechos de ambas comunidades y/o cuando implican una restricción a la esfera de autonomía y derechos de la otra.

Sin embargo, deben distinguirse de aquellos conflictos en los que los ciudadanos oponen sus derechos fundamentales en relaciones jurídicas frente al Estado, o frente a su comunidad, en cuyo caso debe valorarse la proporcionalidad de las medidas que suponen *restricciones internas* atendiendo a los derechos fundamentales en juego.

Este tipo de relaciones (que generalmente son comunidad-Estado o bien comunidad-individuo) generalmente son de supra-subordinación entre los sujetos, lo que permite tener, en principio, una perspectiva de maximización, en la medida de lo posible, de los derechos fundamentales, ya que éstos son una limitante constitucional del ejercicio del poder y de defensa de los derechos de los sujetos más desprotegidos.

En este tipo de casos, esta Sala Superior ha seguido una línea jurisprudencial fuerte en el sentido de reconocer límites a la autonomía de las comunidades indígenas en los derechos fundamentales de sus individuos y protegerlos frente a intervenciones no justificadas que comentan las comunidades en su perjuicio.[28]

No obstante, en las relaciones en las que se encuentran dos sujetos con iguales derechos (comunidad-comunidad), la relación jurídica provoca una colisión entre ellos, y la necesaria ponderación entre ambos por parte del operador jurídico para resolver los conflictos, considerando que se trata de dos sujetos que requieren igual protección y están en un plano horizontal, de manera que las interferencias en un derecho fundamental están en correlación directa de la satisfacción del otro derecho con el que colisiona.

Por tanto, el juzgador para resolver conflictos entre dos comunidades igualmente autónomas no puede recurrir a un ejercicio de maximización y protección unilateral de uno de los derechos en conflicto, sino que debe realizar una ponderación de aquellos derechos y dimensiones que colisionen.

6. Universalidad del voto.[29] En el caso concreto, uno de los principios fundamentales que se estimó vulnerado es el de universalidad del voto, ya que el Instituto Electoral local

---

[28] Como ejemplo véanse las siguiente Jurisprudencias 37/2014, SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO; y Jurisprudencia 22/2016, SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

[29] Argumentos sostenidos en el SUP-REC-39/2017.

determinó que la elección de las autoridades de Santiago Atitlán no podía ser válida, porque no se garantizó la participación de todas las ciudadanas y ciudadanos, es decir, de todas las localidades que integran el Municipio de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca.

Sobre el particular, esta Sala Superior ha considerado que para ejercer el voto, se debe tener el carácter de ciudadano y no estar suspendido en el ejercicio de los derechos político-electorales; es decir, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos de cualquier nivel de gobierno, sin que sean relevantes otras circunstancias, condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

El criterio sobre el que se apoya esta igualdad democrática es únicamente el de ser **ciudadano** en el ejercicio y goce de los derechos políticos que le son inherentes; esto es, el único factor relevante para su establecimiento es la **pertenencia a la comunidad política** sobre la que la autoridad electa ejercerá sus funciones.

En específico, el derecho al **voto** es fundamental, de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no es absoluto, sino requiere ser limitado por el legislador ordinario competente a través de una ley, tal como se establece en el artículo 35 de la Constitución. En el caso de las comunidades indígenas, debe entenderse que son las propias

normas del sistema normativo interno las que delimitan este ejercicio.

Al respecto, es preciso señalar que el vínculo de la ciudadanía y ciudadanos a una determinada comunidad política (Estado, municipio, comunidad indígena) puede válidamente establecerse, en términos generales, mediante ciertos criterios no taxativos, entre los que se encuentran los siguientes:

a) Por nacimiento en el territorio: se trata del criterio *ius soli* (derecho del suelo) según el cual el sólo hecho del nacimiento en un determinado territorio es suficiente para configurar el vínculo político.

b) Por nacimiento fuera del territorio: se da cuando una persona, independientemente del lugar dónde nace, adquiere el vínculo por la relación de filiación con su madre o padre (*ius sanguinis)*.

c) Por residencia: se adquiere por el hecho de residir en un lugar, incluso es un requisito de elegibilidad que deben cumplir quienes pretenden obtener un cargo de elección popular, cuando no son originarias de donde se realice la elección, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad.[30]

Así resulta válido, desde una perspectiva constitucional que las comunidades políticas delimiten a sus electores por criterios

[30] Lo anterior lo sostuvo la Sala Superior en el SUP-JRC-0174-2016

proporcionales y objetivos que revelen **pertenencia a la comunidad**. Requisitos que desde una perspectiva intercultural también adquieren un matiz distinto, que va más allá de un vínculo territorial o filial.

Esto es, las comunidades indígenas generan sus propios sistemas que les permiten, de forma autónoma, considerarse como miembros de su comunidad. Por ello, los requisitos de pertenencia a una comunidad política pueden derivar de sus propias tradiciones, cultura y cosmovisión.

Con base en ello, se puede afirmar que la universalidad del voto sólo tiene como ámbito de protección y validez al interior de la comunidad, siempre que se vincule con criterios de pertenencia. De lo contrario se llegarían a extremos en los que cualquier persona podría votar y ser electa para cualquier cargo, sin pertenecer a la comunidad ni tener vínculo alguno con ella.

Igualmente, entender la universalidad del voto sin el vínculo a la comunidad indígena, implicaría que todas las personas de una comunidad puedan ser elegidas como autoridades tradicionales de otra diversa.

Lo anterior también tiene sustento en el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus propias autoridades, ya que sólo las personas que pertenecen a esas comunidades pueden elegir y ser elegidas.

7. Universalidad del voto en la elección de Santiago Atitlán.[31] Esta Sala Superior considera que, dado que Santiago Atitlán y

[31] Argumentos similares fueron sostenidos en el SUP-REC-39/2017.

la Agencia Municipal Estancia Morelos y sus localidades, son comunidades autónomas, cada una puede delimitar los criterios de pertenencia a la comunidad para poder votar y ser votados como sus autoridades tradicionales.

De manera que, en el ejercicio de esos derechos de autonomía y autodeterminación, las comunidades pueden determinar válidamente que sólo quienes pertenecen a Santiago Atitlán tienen el derecho al voto en esa comunidad, mientras que sólo quienes pertenecen a la comunidad de Estancia Morelos y demás localidades[32] pueden votar y ser electos como autoridades de las mismas.

Una de las razones por las que la Sala Xalapa consideró inválida la elección de la cabecera municipal, fue porque no se advierte que se hubiera incluido a la ciudadanía de todas las comunidades del Municipio de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca, cuando de conformidad con lo expuesto, es válido que en la elección de las autoridades de la cabecera municipal sólo participen las personas pertenecientes a esa comunidad, lo cual deriva del derecho de autodeterminación y, en específico, del de autogobierno como ya se ha explicado.

Ahora bien, esta Sala Superior no coincide con el análisis de la Sala responsable, respecto a que el derecho de autodeterminación de Santiago Atitlán tiene que respetar la universalidad del voto de manera absoluta, en el sentido de permitir que todas las personas que habitan en el territorio del

[32] Nos referimos a las comunidades de El Rodeo y El Calvario.

municipio, pertenezcan o no a su comunidad, deben participar en sus elecciones.

Esa interpretación, en primer lugar, no corresponde con la lógica del principio de universalidad del voto, porque como se razonó, ese principio se vincula fuertemente con la pertenencia a la comunidad política. Es decir, el derecho a votar es universal para todas las personas que cumplan con los requisitos de pertenencia a la comunidad.

Por ello, si la comunidad de Estancia Morelos y otras localidades son autónomas e independientes de Santiago Atitlán, es posible considerar que quien pertenece a la Agencia Municipal no cumple los requisitos para ser ciudadano de la cabecera municipal.

La interpretación de la universalidad del voto realizada por la Sala Xalapa implicaría que, dado que ambas comunidades se asientan en el Municipio, desde el punto de vista territorial, ambas tendrían derecho de participar en los cargos tradicionales de Santiago Atitlán y, a su vez, ambas comunidades tendrían derecho de participar en la designación del Agente y demás cargos en Estancia Morelos.

Esa visión no corresponde con la lógica de la universalidad del voto, ni tampoco respeta los derechos comunitarios de ambas comunidades, ya que genera interferencias injustificadas. Ello, porque permitiría que la comunidad de la Agencia interfiera en la autonomía de la comunidad de la Cabecera, y la Cabecera influyera en la elección de la Agencia, desdibujando la autonomía de ambas comunidades.

Contrariamente, la perspectiva intercultural permite estimar que no se vulnera el derecho a la universalidad del voto de la Agencia, porque si se considera a Estancia Morelos como una comunidad autónoma y autodeterminada, el derecho comunitario de participación se cumple al interior de la propia comunidad de la Agencia.

De ahí que no se justifique exigir a Santiago Atitlán que reconozca el derecho al voto en su comunidad a la ciudadanía de la Agencia Estancia Morelos y otras localidades, porque, en este caso concreto, la universalidad del voto de la Agencia sólo tiene ámbito de aplicación en la propia comunidad.

Ahora bien, el pluralismo jurídico y la perspectiva intercultural permite a esta Sala Superior considerar que el reclamo de la comunidad de Estancia Morelos y otras localidades para participar en las elecciones de Santiago Atitlán, se basa en que las primeras tratan de oponer su derecho de participación política derivado de su carácter de comunidad autónoma y autodeterminada, para participar en aquellas decisiones del cabildo que pueden afectar a la comunidad de la Agencia y otras localidades.

Por otra parte, el reclamo de autonomía de Santiago Atitlán, es que la comunidad de Estancia Morelos y otras localidades no interfiera en su sistema normativo interno para nombrar a sus autoridades tradicionales.

Desde esa perspectiva, el actual conflicto se trata **de una colisión de dos derechos de autonomía,** por un lado, Santiago Atitlán que quiere mantener su sistema de elecciones sin

interferencias de otra comunidad y, por otro lado, Estancia Morelos y otras localidades que quieren intervenir en las decisiones que toma la cabecera y que afectan su autonomía.

Esta colisión de derechos no se resuelve con la nulidad de la elección y ordenando que se celebren nuevas elecciones, en la que se haga una revisión de las reglas para elegir de la comunidad de Santiago Atitlán, para que permita la participación de la ciudadanía de todas las comunidades que integran el municipio, porque esa medida no cumple con el tercer nivel de análisis para resolver la colisión de principios, consistente en que la medida analizada sea necesaria para el fin que busca, porque existen otras alternativas que llegan al mismo fin legítimo buscado, sin que se vulnere la autonomía de Santiago Atitlán.

Esas otras medidas que permiten la maximización de los dos derechos pueden consistir en lo siguiente.

Reconocer a la comunidad de Estancia Morelos y otras localidades como comunidades autónomas y en condiciones de igualdad con la cabecera. A partir de lo cual, se pueden prever acciones que consistan en vincular a la comunidad de Santiago Atitlán para que, en un plazo determinado, abra canales de comunicación y negociación con Estancia Morelos y otras localidades, a efecto de generar acuerdos que cumplan ambas partes respecto de cómo participarán la Agencia y otras localidades en las decisiones que afecten a su comunidad.

Lo anterior, en el entendido de que esta sentencia reconoce a la Agencia y otras localidades como comunidades autónomas, por lo que tienen todos los derechos correspondientes para lograr

que sea tratada como una comunidad con los mismos derechos que la cabecera, por ejemplo, a que se les **consulte** de todas las decisiones que les puedan afectar.

Además, obligar a Santiago Atitlán a incluir el derecho al voto de Estancia Morelos y otras localidades, genera una intervención de la autoridad estatal en un conflicto intercomunitario, sin poner antes las condiciones para que se solucione a partir del ejercicio de sus autonomías.

8. Calificación de la elección

Por lo que hace a la calificación de la elección, no es posible considerar válida la Asamblea comunitaria celebrada en la Agencia Municipal Estancia Morelos, el dieciocho de diciembre de dos mil dieciséis, ya que no es posible sostener como válida la elección de las autoridades tradicionales de una comunidad autónoma que son celebradas en otra comunidad distinta y sin lazos de pertenencia con la primera, y con la participación de personas que son ajenas a la comunidad cuyas autoridades se está eligiendo.

Esto es, la invalidez de la elección celebrada en Agencia Municipal Estancia Morelos, deriva precisamente de la autonomía y autodeterminación de las comunidades de la cabecera municipal y de la agencia y otras localidades, que como ya se mencionó, aunque se encuentran ubicadas en el mismo territorio son distintas y autónomas.

IV. Sentido y efectos de la sentencia. De acuerdo a lo expuesto, se debe **confirmar**, la sentencia de la Sala Xalapa,

dictada en el juicio ciudadano SX-JDC-283/2017 y acumulados, por las razones expuestas por esta Sala Superior.

Asimismo, se **vincula** al Instituto Electoral local para generar el diálogo entre Santiago Atitlán y Estancia Morelos y otras localidades, a efecto de generar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la Agencia y las demás localidades.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de reconsideración SUP-REC-1240/2017 al diverso SUP-REC-1239/2017. Glósese copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución impugnada, por las razones expresadas en esta sentencia.

TERCERO. Se **vincula** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para generar mecanismos de diálogos y acuerdos entre las comunidades de Santiago Atitlán y Estancia Morelos, para generar consensos sobre la participación política y protección de los derechos de la Agencia.

Notifíquese como en Derecho corresponda, a las y los actores, autoridad responsable, así como al Tribunal e Instituto electorales de Oaxaca.

En su oportunidad, **devuélvanse** los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado José Luis Vargas Valdez. Ausentes la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

VOTO CONCURRENTE QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN LOS EXPEDIENTES SUP-REC-1239/2017 Y SUP-REC-1240/2017 ACUMULADOS.

Con el debido respeto a la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, me permito emitir el presente voto concurrente, en razón de que comparto el sentido de la sentencia, pero disiento de algunas de las consideraciones que la sustentan.

A. Contexto de la controversia.

- En el Municipio de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca, los ciudadanos eligen a sus autoridades municipales mediante su sistema normativo interno.

- En dicho municipio, recientemente se tuvo por no válida la elección de concejales por violación al principio de universalidad del sufragio, al impedirse la participación de todas las comunidades que lo integran.[33]

- Desde entonces, diversas comunidades pertenecientes al municipio han pugnado porque se les permita participar en la

[33] En 2014, mediante acuerdo CG-IEEPC-OPLEO-SNI-7/2014, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca declaró **no válida** la elección de concejales en el municipio, por la violación al principio de universalidad del sufragio.

elección de las autoridades municipales. Al efecto, de las constancias se desprende que han realizado varias actuaciones y formulado sendas peticiones tanto a las autoridades municipales como al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para lograr el referido objetivo.

- Con relación a la elección materia de controversia, en el año dos mil dieciséis se realizaron mesas de trabajo en las que participaron autoridades de la cabecera municipal y algunas agencias, así como personal de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral local, a efecto de que en la elección para elegir a las autoridades municipales para el periodo 2017, participaran todas las comunidades que integran el municipio.

- No obstante los esfuerzos realizados por las comunidades, no hubo acuerdo para permitir su participación en la referida elección.

- El dieciocho de diciembre de dos mil dieciséis, la Cabecera Municipal de Santiago Atitlán y la agencia Estancia de Morelos realizaron, simultáneamente, asambleas electivas para la designación de concejales del ayuntamiento.

- El Instituto Electoral local ordenó la reposición de la elección y exhortó tanto a la cabecera municipal como a diversas comunidades para que, de acuerdo a las condiciones sociales actuales del municipio, acordaran la participación de todas las comunidades en la elección de concejales. Posteriormente,

dicha decisión fue confirmada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

- En contra de la resolución del Tribunal local, diversos ciudadanos promovieron juicios ciudadanos ante la Sala Regional Xalapa, quien resolvió confirmar la sentencia del Tribunal de Oaxaca, esencialmente, con base en dos razones, fundamentales: **1.** No hubo certeza respecto de los resultados de la elección, derivado de la falta de acuerdos entre la cabecera municipal y las comunidades para la publicación de la convocatoria y la celebración de la asamblea electiva, lo que generó incertidumbre en la población del municipio para saber cuál elección era legitima; y **2.** El hecho de que se hayan realizado dos elecciones de forma simultánea, por sí mismo, vulneró el principio de universalidad del sufragio, porque a ambas asambleas asistió un número similar y considerable de votantes, por lo que, de validarse cualquiera de ellas, se excluiría de forma injustificada el sufragio de los que acudieron a la otra.

B. Consideraciones de la mayoría.

La mayoría de los integrantes de esta Sala Superior consideran que lo procedente es confirmar, aunque por razones distintas a las expresadas por la Sala Regional Xalapa, la sentencia impugnada.

En su concepto, la Sala responsable no estudio la universalidad del sufragio desde una perspectiva intercultural, pues consideró que se violó ese principio, porque no participaron todas las personas que habitan en el municipio, esto es, tanto en la

cabecera municipal como en las comunidades que integran el Municipio de Santiago Atitlán, Mixe, Oaxaca; sin embargo, no tomó en cuenta que conforme al sistema normativo interno todas las comunidades son autónomas entre sí y cada una elige de forma independiente a sus autoridades.

En esa línea, la postura mayoritaria considera que es válido que en la elección de las autoridades de la cabecera municipal **sólo participen las personas pertenecientes a esa comunidad**, lo cual deriva del derecho de autodeterminación y, en específico, del de autogobierno.

En su perspectiva, el permitir que todas las personas que habitan en el territorio del municipio, pertenezcan o no a su cabecera municipal, participen en la elección de concejales, tergiversa el derecho de autodeterminación del Municipio de Santiago Atitlán, pues ello implicaría respetar la universalidad del voto de manera absoluta.

Por tanto, a su juicio, no se justifica exigir al referido municipio que reconozca el derecho al voto en su comunidad a la ciudadanía de localidades ajenas a la cabecera municipal, porque la universalidad del voto de ésta, sólo tiene ámbito de aplicación en la propia comunidad.

Sobre esa base, la mayoría considera incorrecta la conclusión de la Sala Xalapa, respecto a la violación del principio de universalidad del sufragio; sin embargo, consideran que se debe confirmar la sentencia impugnada porque no es posible considerar válida la elección de las autoridades municipales de

Santiago Atitlán, Oaxaca, al haberse celebrado de forma simultánea en dos comunidades diversas que, además, son autónomas entre sí.

C. Disenso.

Como lo anuncié al inicio del presente voto, acompaño el sentido del fallo, pues estoy convencido que lo jurídicamente procedente es confirmar la sentencia de la Sala Regional Xalapa, al ser insostenible la elección de concejales realizada de forma simultánea, en la cabecera municipal y en una comunidad diversa de Santiago Atitlán, Oaxaca, por violentar flagrantemente el principio de certeza.

Sin embargo, en mi opinión, la sentencia impugnada debió confirmarse en sus términos. Esto es, para el suscrito, el estudio y las conclusiones de la Sala responsable, particularmente, la relativa a que, en el caso se vulneró el principio de universalidad del sufragio fueron correctos.

Lo anterior, en congruencia con la postura que he manifestado en precedentes similares, en donde he sustentado el criterio de que el hecho de que en un municipio se asienten dos o más comunidades indígenas con instituciones y sistemas electivos presuntamente autónomos, no puede privar a los ciudadanos que no residen en la cabecera municipal de participar en la elección del órgano de gobierno, ya que nuestro ordenamiento constitucional es claro en el sentido de señalar que no se debe privar de ese derecho a todos los hombres y mujeres que habitan en un municipio.

Como lo he manifestado en diversos precedentes, la posición expuesta en el presente voto, no implica el desconocimiento del derecho a la autodeterminación y autorregulación de los pueblos y comunidades indígenas; por el contrario, se encuentra dirigida a buscar la armonía entre las normas consuetudinarias con las normas constitucionales y los derechos fundamentales de los ciudadanos, a fin de garantizar que, con independencia de que cada comunidad cuente con sus autoridades tradicionales, el órgano encargado de la administración de recursos y de representar al municipio, emane de la voluntad de todos los ciudadanos del municipio sin hacer distinción motivada por su residencia.

En efecto, si bien se está en presencia de una elección realizada con base en las prácticas y procedimientos consuetudinarios de un sistema normativo interno, reconocido en el artículo 2, párrafo quinto, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta no puede llegar al extremo de hacer nugatorio el derecho fundamental de las mujeres y los hombres indígenas del derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, pues tal y como se proscribe en la propia disposición constitucional "***en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales***".

Ciertamente, aun cuando se trate de una elección regida por un sistema normativo interno, los principios constitucionales en la materia deben ser observados, pues como se señaló, en el

precepto constitucional mencionado se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados, pero siempre garantizando la universalidad del sufragio, pues como ha sido expuesto, en la aludida porción normativa constitucional se establece categóricamente que, en ningún caso, las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los ciudadanos y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Con relación al principio de universalidad del sufragio, esta Sala Superior ha considerado que el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste. De ahí que, si se considera que en una elección no se respetó ese principio, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático.

Por lo tanto, la característica de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona física se

encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren, para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales o municipales ordinarias, **o mediante reglas de derecho consuetudinario**, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, residencia, etcétera.

Atento a lo anterior, esta máxima autoridad jurisdiccional electoral ha fijado el criterio jurisprudencial consistente en que, si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con el derecho fundamental de votar; por ende, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática.

Las consideraciones que anteceden están contenidas en el texto de la Jurisprudencia 37/2014, de rubro: **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI**

VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.

Aunado a lo anterior, considero que el estudio sobre la violación a derechos fundamentales de las ciudadanas y los ciudadanos indígenas que habitan un municipio no implica una intromisión injustificada en el sistema normativo interno, pues tiene por objeto, no sólo observar que las normas consuetudinarias de ese sistema y su correspondiente aplicación se ajuste a los parámetros mínimos establecidos por el constituyente, sino también a garantizar el respeto y observancia plena del derecho fundamental a votar y ser votado de los ciudadanos y a permitir la auténtica y efectiva representación de la ciudadanía en los órganos de gobierno.

Además, es de señalarse que una perspectiva intercultural no puede servir de sustento para facultar a las comunidades regidas por sistemas normativos internos a desconocer los derechos de las personas que no habitan en la cabecera municipal, toda vez que ese criterio interpretativo no puede contravenir las bases y principios constitucionales, ni los derechos humanos, y mucho menos puede facultar a una comunidad a desconocer los derechos de otras.

Esas son, en lo fundamental, las consideraciones que justifican mi concurrencia.

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ