



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARÍA

## CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

**RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTES: SUP-REC-1953/2018  
Y ACUMULADOS**

**RECURRENTES: FERNANDO  
BAUTISTA HERNÁNDEZ Y OTROS**

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

**TERCEROS INTERESADOS: PABLO  
RAMÍREZ MARTÍNEZ Y OTROS**

**En la Ciudad de México, a cuatro de abril de dos mil diecinueve.** 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 **sentencia de tres del mes y año en curso**, dictada por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, siendo las **ONCE HORAS CON CUARENTA Y CINCO MINUTOS** del día en que se actúa, el suscrito Actuario lo **NOTIFICA A VÍCTOR RIVERA PÉREZ Y OTROS, REYNALDO RAMOS VIGIL Y OTROS Y PABLO RAMÍREZ MARTÍNEZ Y OTROS**, mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia de la referida determinación judicial, constante de **CIENTO VEINTISÉIS** páginas con texto. **DOY FE.** -----

**ACTUARIO**

**LIC. ALFREDO MONTES DE OCA CONTRERAS**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR  
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS  
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

## **RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-1953/2018 Y  
ACUMULADOS

**RECURRENTES:** FERNANDO  
BAUTISTA HERNÁNDEZ Y OTROS

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

**TERCEROS INTERESADOS:** PABLO  
RAMÍREZ MARTÍNEZ Y OTROS

**MAGISTRATURA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS Y REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIADO:** GABRIELA  
FIGUEROA SALMORÁN, KAREN  
ELIZABETH VERGARA MONTUFAR,  
JAVIER MIGUEL ORTIZ FLORES Y  
SANTIAGO J. VÁZQUEZ CAMACHO

**COLABORÓ:** ALBERTO DEAQUINO  
REYES

Ciudad de México, a tres de abril de dos mil diecinueve

**SENTENCIA** que **revoca** los fallos dictados en los juicios registrados con las claves **SX-JDC-921/2018 y acumulado**, así como **JDCI/48/2018 y acumulado**, y **confirma** el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-22/2018**, por el que se declara válida la asamblea electiva de la cabecera de San Juan Atlatlahuca, Etla, Oaxaca, celebrada el once de marzo de dos mil dieciocho en ese municipio.

## **CONTENIDO**

GLOSARIO .....	2
1. ANTECEDENTES .....	2

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

2. COMPETENCIA.....	14
3. ACUMULACIÓN.....	14
4. PROCEDENCIA.....	14
5. TERCEROS INTERESADOS .....	25
6. ESTUDIO DE FONDO .....	26
7. EFECTOS.....	85

## GLOSARIO

<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DESNI:</b>	Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
<b>IEEPCO o Instituto local:</b>	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Sala Xalapa:</b>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz
<b>SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación
<b>TEPJF:</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>Tribunal Local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

## 1. ANTECEDENTES

**1.1. Primera elección ordinaria.** El veinticinco de noviembre de dos mil trece, se celebró la elección de concejales del ayuntamiento de



San Juan Bautista Atlatlahuca, Etla, Oaxaca, para el periodo 2014-2016.

**1.2. Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-136/2013.** El veintinueve de diciembre de dos mil trece, el Consejo General del IEEPCO declaró como válida la elección del ayuntamiento del municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, celebrada el veinticinco de noviembre de dos mil trece y vinculó a las nuevas autoridades para generar el proceso de consulta y los acuerdos necesarios para modificar su sistema normativo interno.

El IEEPCO estimó que uno de los elementos que detonó la demanda de participación de las agencias en la elección de ayuntamientos, en las cuales nunca habían participado anteriormente, **derivó de la disputa que se tiene por la distribución de los recursos federales que se reciben**, ya que al ser el cabildo el encargado de definir cómo se usarán estos recursos, las agencias desean tener representación en ese órgano.

**1.3. Primer juicio local.** El treinta de diciembre de dos mil trece, varios ciudadanos impugnaron el acuerdo referido, (identificado con la clave **JNI/49/2014**), el cual fue confirmado por el Tribunal local el trece de enero de dos mil catorce.

En dicha sentencia, el órgano jurisdiccional local precisó que San Juan Bautista Atlatlahuca se rige por usos y costumbres y que la ciudadanía de las agencias nunca había participado en la elección de las autoridades del municipio, pues únicamente participaban los habitantes de la cabecera municipal, tal como lo manifestaron los propios agentes municipales del Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos.

Consideró que los integrantes de las agencias no podían participar como concejales en la cabecera municipal, ya que en ningún

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

momento han ejercido cargos como el de topil o el de policía, y las agencias tampoco habían contribuido con cooperaciones. Por ello, estimó que era válido concluir, que, si las elecciones que se llevaron a cabo en el municipio de San Juan Bautista se celebraron de esa manera y fueron validadas y reconocidas por la autoridad electoral responsable, la elección de veinticinco de noviembre de ninguna manera podía ser la excepción y declararse inválida al excluirse a los integrantes de las agencias.

El Tribunal local determinó confirmar el acuerdo **CG-IEEPCO-SIN-135/2013**, relativo a la calificación de la elección de concejales al ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuca y que se buscaran los canales de comunicación entre las agencias inconformes y la cabecera municipal, a fin de armonizar los derechos en pugna.

**1.4. Primer juicio federal.** El veinticuatro de enero de dos mil catorce, varios ciudadanos promovieron un juicio ciudadano en contra de esa sentencia, identificada en la Sala Xalapa con la clave **SX-JDC-85/2014**.

El diez de abril de dos mil catorce, la Sala Xalapa confirmó la sentencia impugnada y **sólo exhortó** a diversas autoridades locales para lograr, junto con las comunidades, los acuerdos para la participación de todos los ciudadanos del municipio en la siguiente elección.

Al respecto, la Sala Xalapa precisó que en San Juan Bautista Atlatlahuca, Etla, Oaxaca, conforme a sus usos y costumbres, las agencias municipales de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, no participan en la elección de los concejales del ayuntamiento al que pertenecen, pues ese derecho no puede ser ejercido por la ciudadanía de las agencias porque se trata de un ámbito territorial, económico y social distinto.



Asimismo, consideró que, para contar con el derecho a participar en las elecciones de sus autoridades, los habitantes del municipio han contado históricamente con un sistema de cargos y servicios, lo que no puede entenderse como una medida restrictiva, máxime que era la primera vez que las agencias municipales solicitaban su participación en la elección de veinticinco de noviembre. Al no solicitar la participación con la debida antelación y sin considerar que el cambio y armonización de un sistema normativo interno tiene que producirse de forma paulatina y progresiva a partir de los correspondientes consensos de las comunidades, no podía estimarse que existiera una vulneración a los derechos fundamentales de los recurrentes.

**1.5. Segunda elección ordinaria de concejales.** El seis de noviembre de dos mil dieciséis, se celebró una asamblea general comunitaria para elegir a los integrantes del ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca, para el trienio dos mil diecisiete-dos mil diecinueve.

**1.6. Escritos de inconformidad.** El dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, los ciudadanos de las agencias municipales Zoquiapam Boca de los Ríos y El Porvenir presentaron un escrito ante el Instituto local manifestando, en esencia, que las autoridades municipales omitieron convocar a las agencias referidas para la elección de concejales.

**1.7. Acuerdo del Instituto Electoral local.** El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto local, mediante el acuerdo **IEEPCO-SNI-367/2016**, calificó como válida la elección de concejales celebrada el seis de noviembre de dos mil dieciséis.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

El Consejo General del IEEPCO estimó que, del análisis de todas las constancias del expediente, se advierte que se cumplieron las reglas establecidas por la comunidad para la elección, ya que, de acuerdo al dictamen de su sistema normativo interno, las elecciones se realizan en la cabecera municipal, participan hombres y mujeres de la comunidad y los ciudadanos electos fungen por un periodo de tres años, sin que se advirtiera de forma evidente la violación a algún derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas (derechos de conservar sus costumbres e instituciones propias y de autodeterminación).

**1.8. Segundos juicios locales.** Inconformes con lo anterior, varios ciudadanos promovieron juicios ante el Tribunal local, los cuales fueron identificados con las claves **JDCI/05/2017 y acumulados**, y resueltos el seis de abril de dos mil diecisiete, en el sentido de revocar el acuerdo impugnado, declarar la nulidad de la elección de concejales en cuestión y ordenar que se realizara una elección extraordinaria.

Al pronunciarse respecto a lo planteado por los actores, el Tribunal local valoró las probanzas de autos para concluir que, de ellas, se desprendía que: *i)* materialmente no se llegó a acuerdo alguno entre las comunidades; *ii)* previo a la asamblea electiva, no hubo propuestas como lo es la creación de dos regidurías por parte de la autoridad municipal; y *iii)* de las declaraciones de las autoridades municipales, se advirtió que no existió la intención de permitir que las agencias municipales participaran en la asamblea electiva.

El Tribunal local concluyó que, al estar probada la nula participación de las agencias en la asamblea electiva del seis de noviembre de dos mil dieciséis, se vulneraron los derechos de la ciudadanía, lo que trastocó los fundamentos del sistema normativo regido por los usos y



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

costumbres. En este sentido, el Tribunal local consideró que, al haberse demostrado la irregularidad planteada por los actores, se debía revocar el acuerdo impugnado y dejar sin efectos la entrega de las constancias de los ciudadanos que habían sido declarados electos.

**1.9. Segundos juicios federales.** El diez de marzo de dos mil diecisiete, varios ciudadanos promovieron sendos juicios en contra de la sentencia del Tribunal local, radicados con las claves **SX-JDC-130/2017 y acumulado**. Estos juicios fueron resueltos el doce de abril de ese año en el sentido de confirmar la sentencia del Tribunal local, y se inaplicó el artículo 79, fracción XV, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, por lo que se ordenó la designación de un concejo municipal para que se encargara de la administración del municipio.

Esencialmente, la Sala Xalapa consideró infundados los agravios relativos a la indebida valoración de pruebas. Al respecto, concluyó que no había elementos suficientes, objetivos y sólidos que generaran convicción de que la convocatoria a la asamblea se difundió en todo el municipio, además de que no estaba acreditada la difusión de la convocatoria y se observaba la falta de disposición de la cabecera para flexibilizar o armonizar su sistema normativo interno con el propósito de lograr la integración de las agencias en la elección.

**1.10. Primeros recursos de reconsideración.** En contra de esa sentencia, el dieciséis y dieciocho de abril de dos mil diecisiete, varios ciudadanos interpusieron sendos recursos de reconsideración (**SUP-REC-1131/2017 y acumulado**), los cuales fueron desechados de plano el dos de junio de ese año por no contener alguna cuestión de constitucionalidad.

**1.11. Petición de ciudadanos de la cabecera municipal.** El treinta y uno de mayo de dos mil diecisiete, varios representantes de la

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

asamblea comunitaria de la cabecera municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca remitieron, al Instituto local, copias de las actas de las asambleas realizadas los días veintiséis de abril y seis de mayo de ese año, mediante las cuales ratificaron en sus cargos a quienes fueron electos en el proceso ordinario, solicitando su validación.

**1.12. Acuerdo del Instituto local (IEEPCO-CG-SNI-12/2017).** El treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete, el Instituto local calificó la ratificación antes señalada como carente de validez jurídica.

**1.13. Designación de Concejo Municipal.** El treinta de agosto de dos mil diecisiete, el Congreso del estado de Oaxaca, en cumplimiento a la sentencia dictada en el juicio **SX-JDC-130/2017 y acumulado**, designó a los integrantes del Concejo Municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca, para desempeñar el cargo hasta que se llevara a cabo la celebración de la elección extraordinaria en ese municipio.

**1.14. Determinación de las agencias municipales.** El veintiocho de febrero de dos mil dieciocho<sup>1</sup>, ante la falta de acuerdos, los representantes de las agencias municipales Zoquiapam Boca de los Ríos y el Porvenir determinaron realizar su elección extraordinaria el dieciocho de marzo; en tanto los representantes de la cabecera municipal manifestaron que, en ejercicio de su autonomía y libre determinación convocarían a su asamblea de elección extraordinaria únicamente con sus ciudadanos.

**1.15. Elección extraordinaria celebrada en la cabecera municipal.** El **once de marzo** siguiente, los integrantes de la cabecera municipal llevaron a cabo la elección extraordinaria de integrantes del ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuca.

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, los hechos que se señalen acontecieron en el año dos mil dieciocho, salvo que se precise un año distinto.



**1.16. Elección extraordinaria celebrada en las agencias municipales.** El dieciocho de marzo, los ciudadanos de las agencias municipales de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos realizaron la asamblea electiva de los integrantes del ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuca.

**1.17. Calificación de las elecciones extraordinarias.** El ocho de junio, el Instituto local dictó el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-22/2018** en el que declaró jurídicamente válida la elección del once de marzo y como inválida la elección celebrada el dieciocho de marzo.

En su acuerdo, el Consejo General del IEEPCO estimó que no podía tenerse por válida la asamblea celebrada el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho por las agencias municipales, pues ello traería como consecuencia la afectación a las normas, instituciones y prácticas democráticas de la cabecera municipal.

Sin embargo, calificó como válida la elección extraordinaria celebrada por la cabecera municipal el once de marzo de dos mil dieciocho, porque celebró su elección extraordinaria sin la participación de las agencias municipales. El Instituto local validó la elección, aplicando los nuevos criterios de esta Sala Superior respecto a los principios de libre autodeterminación, pluralismo jurídico e interculturalidad al considerar que se trató de un conflicto intercomunitario (**SUP-REC-1185/2017, SUP-REC-38/2017 y SUP-REC-39/2017 y acumulados**).

Estimó que, bajo el enfoque de interculturalidad, pluralismo jurídico y la libre autodeterminación, el principio de universalidad del sufragio debía entenderse como exigible a nivel comunitario, pues es en dicho ámbito en donde se generan los vínculos de identidad y pertenencia que hacen posible su ejercicio.

Finalmente, vinculó a las autoridades electas, a las asambleas comunitarias y a los agentes municipales para que celebraran mesas

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

de conciliación y llegaran a los acuerdos necesarios sobre la distribución y administración de los recursos económicos que ingresan al municipio; así como respecto de las formas en que participarían las agencias municipales en la toma de decisiones del ayuntamiento.

**1.18. Terceros juicios locales.** El dieciséis de junio, los agentes municipales del Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, junto con otros ciudadanos, promovieron sendos juicios en contra del acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-22/2018**, mismos que fueron radicados con las claves **JDCI/48/2018** y **JNI/30/2018**.

**1.19. Desistimiento.** El nueve de septiembre, los representantes de la agencia municipal Zoquiapam Boca de los Ríos presentaron un escrito de desistimiento de su juicio con la clave **JNI/30/2018**, mismo que fue ratificado el doce de octubre siguiente.

**1.20. Sentencia local.** Los juicios fueron resueltos de manera acumulada el treinta y uno de octubre, en el sentido de sobreseer respecto del juicio promovido por los ciudadanos de la agencia municipal de Zoquiapam Boca de los Ríos, de revocar el acuerdo controvertido y la declaración de validez de la elección del once de marzo, en virtud de haberse vulnerado el principio de universalidad del sufragio; y finalmente, de calificar como válida la elección celebrada el dieciocho de marzo por las agencias municipales y algunos ciudadanos de la cabecera municipal.

El Tribunal local resolvió que el derecho que se estimaba vulnerado era el de universalidad del voto, porque en la elección realizada el once de marzo de dos mil dieciocho sólo participó la ciudadanía de la cabecera municipal, derivado de que el Consejo General del IEEPCO, de forma errónea, consideró que en el municipio no existen normas



que permitan la integración de la totalidad de la ciudadanía, esto es, la de la cabecera y las dos agencias.

Su resolución la sustentó en el precedente dictado por la Sala Xalapa en los autos del **SX-JDC-822/2018**, pues en esa sentencia se explicó que el derecho de autodeterminación encuentra límites frente al de universalidad del sufragio (activo y pasivo), siendo de mayor peso este último pues es el que permite que todos los habitantes de un municipio puedan participar o intervenir en los distintos momentos del proceso electoral.

Por otra parte, validó la elección de concejales celebrada el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, entre ciudadanos de las agencias municipales y algunos ciudadanos de la cabecera Municipal, por haberse realizado bajo los principios constitucionales y legales, y acatando las sentencias dictadas tanto por ese Tribunal como por la Sala Regional Xalapa.

Consideró que se garantizó la participación de todos los ciudadanos de las tres comunidades del municipio; las elecciones fueron debidamente convocadas y organizadas por la autoridad municipal designada por el Congreso del Estado de Oaxaca (Concejo Municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca), y que se cumplió con los principios de universalidad, equidad de género, –ya que se incluyó a mujeres en la integración del cabildo–, y el ayuntamiento quedó representado por todas las localidades del municipio.

**1.21. Terceros juicios federales.** En contra de lo anterior, el nueve y quince de noviembre, los ciudadanos de la agencia municipal de El Porvenir, así como de la cabecera municipal, promovieron sendos juicios que se registraron ante la Sala Xalapa como **SX-JDC-921/2018** y **SX-JDC-935/2018**.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

**1.22. Sentencia impugnada.** El cinco de diciembre, la Sala Xalapa, una vez acumulados los juicios, dictó sentencia en la que modificó la resolución del Tribunal local, ordenó realizar una elección extraordinaria en el municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca y vinculó a diversas autoridades locales a reanudar los trabajos de mediación entre las partes en conflicto para lograr la realización de la elección.

La Sala Xalapa determinó que lo procedente era declarar inválidas tanto la asamblea electiva de fecha once de marzo de dos mil dieciocho, llevada a cabo por los integrantes de la cabecera municipal, como la del dieciocho del mismo mes y año, efectuada, principalmente, por los integrantes de las agencias municipales de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, para elegir a los integrantes del Ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca.

Para la Sala Xalapa no estaba sujeto a controversia si a los ciudadanos de las agencias municipales de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos les asistía el derecho de participar en la elección extraordinaria en cuestión, pues estimó que tal determinación fue materia de análisis y pronunciamiento de diversos juicios, que han quedado firmes y cuyos efectos son inmutables.

En ese contexto, concluyó que fue correcto que el Tribunal local determinara que no fue válida la elección municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca, en cuyo procedimiento electoral no se permitió la participación de una parte de la ciudadanía de la municipalidad citada, que era reconocida en su sistema normativo interno como parte de la comunidad, pues esto constituye una situación de absoluta irregularidad; sin embargo, por las mismas consideraciones, tampoco podía validarse la elección convocada por



las agencias municipales cuando no participan los ciudadanos de la cabecera.

**1.23. Segundos recursos de reconsideración.** En contra de esa sentencia, el dieciocho, veinte y veintidós de diciembre, diversos ciudadanos de la cabecera municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca y de las agencias municipales de Zoquiapam Boca de los Ríos y de El Porvenir promovieron cinco recursos de reconsideración<sup>2</sup>.

**1.24. Turno.** El dieciocho, veintitrés y veintiséis de diciembre, la entonces magistrada presidenta de la Sala Superior ordenó integrar los expedientes **SUP-REC-1953/2018**, **SUP-REC-1954/2018**, **SUP-REC-1958/2018**, **SUP-REC-1963/2018** y **SUP-REC-1964/2018**, y ordenó turnarlos a la ponencia a su cargo y a la del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para la para la sustanciación de los recursos.

**1.25. Remisión de constancias.** El trece y dieciocho de febrero, la Sala Xalapa remitió a esta Sala Superior una copia de los informes relacionados con el cumplimiento de la sentencia que le enviaron diversas autoridades del Gobierno del estado de Oaxaca.

**1.26. Escrito de terceros interesados.** El quince de enero del año en curso, la Sala Superior recibió dos escritos de los recurrentes en el recurso de reconsideración **SUP-REC-1964/2018** en su calidad de terceros interesados en los recursos de reconsideración **SUP-REC-1953/2018** y **SUP-REC-1954/2018**.

**1.27. Solicitud.** Por medio de un escrito de seis de marzo, los actores del **SUP-REC-1964/2019**, solicitaron que se le requirieran, a la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del Estado de

---

<sup>2</sup> El veinte de diciembre de dos mil dieciocho, la Sala Superior resolvió, por unanimidad de votos, el recurso de reconsideración **SUP-REC-1939/2018** en el sentido de desecharlo de plano por extemporáneo. El recurso se presentó en contra de la sentencia de la Sala Xalapa dictada en el expediente **SX-JDC-921/2018** y acumulado.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Oaxaca, las actuaciones del expediente JDI/14/2017.

**1.28. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la magistrada y el magistrado instructores admitieron a trámite los medios de impugnación, así como los escritos de los terceros interesados y cerraron la instrucción.

### **2. COMPETENCIA**

Esta Sala tiene competencia exclusiva para conocer y resolver los presentes asuntos<sup>3</sup>, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto en contra de una sentencia dictada por una de las salas regionales del TEPJF.

### **3. ACUMULACIÓN**

Del análisis de las demandas se advierte que existe identidad en la autoridad responsable y en el acto reclamado. Por ese motivo, para garantizar la economía procesal, procede que los recursos de reconsideración **SUP-REC-1954/2018**, **SUP-REC-1958/2018**, **SUP-REC-1963/2018** y **SUP-REC-1964/2018**, se acumulen al diverso **SUP-REC-1953/2018** (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<sup>4</sup>.

### **4. PROCEDENCIA**

**4.1. Forma.** Los recursos se presentaron por escrito ante la Sala Xalapa; en estos se hace constar el nombre de los recurrentes, el domicilio para recibir notificaciones y las personas autorizadas para

---

<sup>3</sup> De conformidad con los artículos 41, segundo párrafo, base VI, y 99; párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución general; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4; y 64 de la Ley de Medios.

<sup>4</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la citada Ley Orgánica, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.



tal efecto; se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios base de las impugnaciones, los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa de quienes promueven.

**4.2. Oportunidad.** Los medios de impugnación se presentaron oportunamente, como se explica en cada caso; precisando que la sentencia combatida fue emitida el cinco de diciembre de dos mil dieciocho.

Los actores de los recursos de reconsideración **SUP-REC-1953/2018**, **SUP-REC-1954/2018**, manifiestan que tuvieron conocimiento de la sentencia el diecisiete de diciembre, por lo que, si la demanda fue presentada al siguiente día, es indudable que se hizo dentro del plazo exigido para ello, de conformidad con lo previsto en inciso a), numeral 1 del artículo 66 de la Ley de Medios.

Similar situación acontece con el recurso de reconsideración **SUP-REC-1958/2018**, ya que los actores manifiestan que tuvieron conocimiento de la sentencia que controvierten el veinte de diciembre anterior y la demanda la presentaron el veintidós del mismo mes.

En el mismo caso, se encuentran los actores de los diversos **SUP-REC-1963/2018** y **SUP-REC-1964/2018**, ya que, en el primer caso, señalan que conocieron de la resolución que controvierten el dieciocho de diciembre y, en el segundo, precisan que fue en esa fecha cuando se les notificó; ambas demandas se presentaron el veinte de diciembre; en consecuencia, no existe duda de que son oportunas<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> La anterior determinación también se sustenta en la esencia de las jurisprudencias **8/2001** y **28/2011** de esta Sala Superior con rubros CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE. Consultables en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder*

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

Por ende, si las demandas fueron presentadas ante la Sala Xalapa los días dieciocho, veinte y veintidós de diciembre de ese año, resulta evidente 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), de la Ley de Medios.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución general; 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, párrafo 1, de la Ley de Medios; normativa de la cual se advierte que el derecho constitucional de las comunidades indígenas y de sus miembros a acceder plenamente a la jurisdicción estatal no se agota en la obligación de tomar en cuenta sus normas, costumbres y especificidades culturales, 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, atendiendo a situaciones que de hecho puedan limitar el ejercicio pleno de sus derechos.

De esta forma, acorde con el criterio de esta Sala Superior, contenido en la **jurisprudencia 7/2014**<sup>6</sup> de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD, el término para promover el recurso de reconsideración es de tres días.

En ese sentido, la interpretación más favorable en el presente caso se da tomando en cuenta que el plazo precisado no debe ser limitante

---

*Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12, y en la *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.

<sup>6</sup> **Jurisprudencia 7/2014**. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15 a 17.



cuando comparezcan miembros de comunidades o pueblos indígenas, sin que esto implique que no se tome en cuenta plazo alguno, por el contrario, se considera que, en la aplicación de los plazos, deben valorarse tanto las circunstancias como el exceso en el término para decretar su oportunidad.

**4.3. Legitimación e interés jurídico.** Los requisitos en cuestión se satisfacen, pues los recurrentes se encuentran legitimados de conformidad con lo previsto en los artículos 13, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, ya que se ostentan como indígenas pertenecientes a la cabecera y a las agencias municipales Zoquiapam Boca de los Ríos y El Porvenir, correspondientes al municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, Etlá, Oaxaca, alegando la violación a sus derechos de libre autodeterminación o del principio de sufragio universal respecto de la elección de los integrantes del Ayuntamiento.

La sentencia reclamada incide directamente en sus derechos político-electorales, ya que la Sala Xalapa determinó anular las asambleas celebradas el once y dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, tanto por la cabecera como por las agencias; a partir de ello, los actores alegan que la resolución impugnada tiene impacto en la aplicación de las normas constitucionales y convencionales en la designación de sus autoridades.

Las anteriores circunstancias resultan suficientes para tenerlos como legitimados y como superado el requisito de interés jurídico de los recurrentes en los presentes medios de impugnación. En diversos precedentes la Sala Superior ha sostenido que cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, se debe analizar la legitimación en la causa de manera tal que evite, en lo posible, exigir requisitos que ordinariamente se solicitan para el acceso pleno a la jurisdicción del

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

Estado, y que puedan impedir su acceso, pues gozan de un régimen diferenciado establecido en el artículo 2º constitucional<sup>7</sup>.

Adicional a lo expuesto, esta Sala Superior ha señalado que contar con 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 objetivo de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas<sup>8</sup>.

La situación se estima así, porque aun cuando el artículo 65 de la Ley de Medios no establece expresamente que la ciudadanía tenga 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 general, 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 general.

---

<sup>7</sup> Al estudiar los requisitos de procedencia en el recurso de reconsideración SUP-REC-1534/2018 se hicieron consideraciones similares; además sirve de sustento la esencia de la **jurisprudencia 27/2011**, de la Sala Superior y de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE. Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.

<sup>8</sup> Véase la **jurisprudencia 4/2012**, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.



Para hacer énfasis, la **jurisprudencia 9/2015** de esta Sala Superior, de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN** también resulta aplicable. En esta jurisprudencia se reconoce que:

“[E]s necesario eliminar los obstáculos que impiden el acceso pleno a los derechos, en particular, si se originan en la exclusión histórica y sistemática de personas y colectivos sobre la base de sus particulares características personales, sociales, culturales o contextuales, las que se corresponden, en principio, con los rubros prohibidos de discriminación. Por ello, cuando se trate de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado; cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, al tratarse del mecanismo de defensa efectivo para la protección de los mismos. Lo anterior actualiza el interés legítimo para todos y cada uno de sus integrantes, pues al permitir que una persona o grupo combata un acto constitutivo de una afectación a los derechos de ese grupo, hace posible la corrección jurisdiccional de determinaciones cuya existencia profundiza la marginación e impide el ejercicio de los derechos políticos en condiciones de igualdad. En ese orden de ideas, si en términos generales, la mayoría de las personas no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, las correcciones o adopciones demandadas en el ámbito de la justicia representan quizás su única oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública”.

Además, no pasa desapercibido que en el recurso de reconsideración radicado con la clave **SUP-REC-1958/2018**, los actores se autoadscriben como ciudadanos de la comunidad de San Juan Bautista Atatlahuca, Etlá, Oaxaca, de la cabecera municipal y refieren que, por la situación de rezago que existe en su comunidad, tuvieron que emigrar a los Estados Unidos de América, con la finalidad de buscar mejores oportunidades de vida y un trabajo que les permitiera

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

ayudar a sus familias y que por su estadía en el país del norte habían estado imposibilitados físicamente para impugnar.

No obstante, manifiestan que el hecho de estar trabajando en los Estados Unidos de América, no los ha desarraigado de su pueblo y que, por el contrario, han estado pendientes de lo que ocurre, por lo que solicitan que se les reconozca su derecho de tutela judicial efectiva.

Asimismo, refieren que han seguido prestando servicios a su pueblo, pues son partícipes de las cooperaciones e incluso realizan el tequio por conducto de terceras personas, con la finalidad de no perder su identidad indígena y sobre todo la identidad cultural que los une con su comunidad.

Precisan que la finalidad de la presentación del medio de impugnación es la defensa de su sistema normativo indígena, así como los derechos de libre determinación y autonomía.

A consideración de esta Sala Superior, se deben tener por cumplidos los requisitos, porque la legitimación de los ciudadanos surge cuando impugnan actos o resoluciones que produzcan una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata a sus derechos político-electorales.

Al respecto, es criterio de este Tribunal que la calidad con la que los actores se autoadscriben es suficiente para que se les reconozca legitimación e interés jurídico, puesto que afirman que son ciudadanos de esa comunidad y que, a pesar de vivir en el extranjero, siguen manteniendo vínculos con ella, cuando, además, no existen elementos en autos que permitan considerar lo contrario.

En ese contexto, se considera que, los que firman el escrito de demanda, pueden válidamente promover el recurso de



reconsideración, en razón de que ninguna otra de las partes refiere lo contrario, y porque los promoventes enderezan su acción sobre la base de afirmar que pertenecen a la comunidad indígena respectiva y exigen el respeto de sus tradiciones y normas consuetudinarias para la elección de sus autoridades municipales.

Siguiendo la línea jurisprudencial de esta Sala Superior, esa situación resulta suficiente para considerarlos como ciudadanos integrantes de o pertenecientes a dicha comunidad indígena, pues conforme el artículo 2, tercer párrafo, de la Constitución general, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

En todo caso, a quien afirme lo contrario le corresponde aportar los medios de prueba necesarios, de acuerdo con el artículo 15, párrafo 2, de la Ley de Medios, lo que, en el caso, no acontece; de ahí que se tengan por cumplidos los requisitos respecto de los actores que suscriben la demanda del recurso de reconsideración **SUP-REC-1958/2018**.

**4.4. Definitividad y firmeza.** Se cumple con este requisito, ya que no procede ningún otro medio de impugnación en contra de la sentencia combatida, de conformidad con el artículo 61 de la Ley de Medios.

**4.5. Requisito especial de procedibilidad.** Conforme a los artículos 61 y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 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 al orden constitucional.

Esta Sala Superior ha considerado que, conforme a su jurisprudencia, si las salas regionales dictan una sentencia sin haber considerado todas las normas generales relevantes para resolver un determinado

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

caso, ello debe ser considerado como una **inaplicación implícita de las normas aplicables al caso**.

La inaplicación implícita de una norma sucede cuando del contexto de la sentencia se advierta que se **privó de efectos jurídicos a una norma general aplicable al caso**, aun cuando no se haya precisado expresamente la determinación de inaplicar dicha norma<sup>9</sup>.

En principio, la omisión de las salas regionales de considerar todas las normas generales, relevantes y aplicables al caso para llegar a una decisión conformaría una **cuestión de legalidad**<sup>10</sup>.

Sin embargo, si la inaplicación implícita de una o varias normas generales **tiene como efecto que se viole o continúe la violación de una norma constitucional o de un derecho humano, o bien, se mantenga un estado inconstitucional de las cosas**, se configuraría una **cuestión propiamente constitucional** que hace procedente el recurso de reconsideración<sup>11</sup>.

Respecto a los sistemas normativos indígenas, esta Sala Superior ha determinado que inaplicar una norma de derecho consuetudinario tiene una trascendencia constitucional, porque estos sistemas

---

<sup>9</sup> La Sala Superior ha establecido en su jurisprudencia que la inaplicación, implícita o explícita, de normas generales, normas partidistas o normas consuetudinarias, hace procedente el recurso de reconsideración. **Jurisprudencia 32/2009**. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 3, número 5, 2010, páginas 46 a 48, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL". **Jurisprudencia 17/2012**. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 5; número 10, 2012, páginas 32 a 34, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS. **Jurisprudencia 19/2012**. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30 a 32, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.

<sup>10</sup> En estos casos, nos enfrentamos a lo que Neil MacCormick denominó como "problema de relevancia", al cual se enfrentan los jueces al momento de establecer cuáles son las premisas conforme a las cuales se resolverá el caso, debido al desconocimiento de cuál es el universo de normas relevantes que le permitirán llegar a una solución correcta. Véase Atienza, Manuel, "Para una teoría de la argumentación jurídica", en *Doxa*, No. 8, 1990, página 53.

<sup>11</sup> Véase SUP-REC-1207/2017.



normativos involucran el reconocimiento de un principio tutelado desde la norma fundamental como lo es la autonomía de las citadas comunidades en la elección de sus representantes conforme a sus sistemas normativos.

Estimar que el recurso de reconsideración no otorga la posibilidad de examinar la debida aplicación e interpretación de normas generales de derecho consuetudinario indígena conforme a los principios constitucionales, –como las relativas a sus particulares formas de elección–, tendría como consecuencia que esas comunidades quedaran en franco estado de indefensión ante determinaciones de las salas regionales, que materialmente inciden en aspectos tutelados constitucionalmente.

De ahí que, la interpretación más sólida sea que la vía que se consigna en el artículo 99, párrafos sexto y séptimo de la Constitución general, explicitada por el artículo 61 de la Ley de Medios, permite la posibilidad de revisar si el ejercicio que efectuó la sala regional resultó acorde con los principios que articulan el invocado artículo 2° de la norma fundamental<sup>12</sup>.

Ahora bien, conforme a su causa de pedir, los recurrentes en los expedientes **SUP-REC-1958/2018**, **SUP-REC-1963/2018** y **SUP-REC-1964/2018** aducen que, de cumplirse la sentencia de la Sala Xalapa, se estaría inaplicando su sistema normativo interno, en tanto que, desde “tiempos inmemoriales”, para la elección de sus autoridades, sólo vota la ciudadanía de la cabecera municipal, puesto que para poder ser electo, se requiere haber cumplido con el sistema de cargos previstos por sus usos y costumbres, ya que las agencias municipales El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, son comunidades diferentes y autónomas.

<sup>12</sup> Véase **SUP-REC-36/2011** y **SUP-REC-37/2011 acumulados**.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

En este sentido, esta Sala Superior estima que los recurrentes alegan que la Sala Xalapa inaplicó implícitamente los sistemas normativos de la comunidad de la cabecera municipal para elegir concejales municipales, en contravención de los principios constitucionales de libre autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como de sufragio universal, razón por la cual los recursos de reconsideración **SUP-REC-1958/2018, SUP-REC-1963/2018 y SUP-REC-1964/2018** satisfacen el requisito especial de procedibilidad.

Por otra parte, esta Sala Superior estima que los recursos de reconsideración en los expedientes **SUP-REC-1953/2018 y SUP-REC-1954/2018** también cumplen con el requisito especial de procedencia, ya que se advierte que plantean la inaplicación del sistema normativo interno que rige a la comunidad, entendido de forma integral, en contravención del principio universal del voto.

Conforme a su causa de pedir, los recurrentes alegan que se invalidó indebidamente la asamblea celebrada el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, debido a que la Sala Xalapa consideró que no se había llegado a un acuerdo entre las agencias y la cabecera municipal encaminado a garantizar la universalidad del voto. Para los recurrentes, ello significó una inaplicación implícita e indebida del sistema normativo de la comunidad (entendido como una unidad normativa que engloba las reglas que rigen tanto a las agencias como a la cabecera municipal), en contravención del principio de sufragio universal.

En vista de lo planteado en todos los recursos, esta Sala Superior estima que lo procedente es determinar si existió o no la inaplicación implícita del sistema normativo aducido por los recurrentes y determinar si se vulneraron sus derechos de participación política, así como los principios de libre autodeterminación, autonomía y



autogobierno, así como de sufragio universal, lo cual constituye el fondo de la controversia planteada en este recurso.

### **5. TERCEROS INTERESADOS**

Resultan improcedentes los escritos de las personas que se ostentan como ciudadanos de la cabecera municipal de San Juan Bautista Atalahuca y terceros interesados en los expedientes **SUP-REC-1953/2018** y **SUP-REC-1954/2018**, debido a que presentaron su escrito de forma extemporánea.

Se considera que los escritos de los terceros interesados fueron presentados de manera **inoportuna**, ya que se recibieron en esta Sala Superior el quince de enero de dos mil diecinueve a las 12:54 (doce horas con cincuenta y cuatro minutos), es decir, después de que feneciera el plazo de cuarenta y ocho horas establecido el artículo 67 de la Ley de Medios.

El plazo de cuarenta y ocho horas feneció el veinte de diciembre de dos mil dieciocho a las 12:30 (doce horas con treinta minutos), ya que la autoridad responsable fijó, el dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho a las 12:30 (doce horas con treinta minutos), el escrito de reconsideración de ambos expedientes en los estrados. En este sentido, si el escrito de los terceros interesados se presentó casi **un mes después**, es claro que resultó inoportuno.

Además, esta Sala Superior observa que las personas que se ostentan como terceros interesados en los expedientes **SUP-REC-1953/2018** y **SUP-REC-1954/2018**, son las mismas que interpusieron el recurso de reconsideración identificado con el expediente **SUP-REC-1964/2018** el día veinte de diciembre de dos mil dieciocho y que señalaron que tuvieron conocimiento de la sentencia de la Sala Xalapa impugnada el dieciocho de diciembre. En vista de ello, es claro

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

que los ciudadanos estaban en posibilidad de conocer los recursos de reconsideración identificados con los expedientes **SUP-REC-1953/2018** y **SUP-REC-1954/2018**, además de que no se advierten elementos que permitan a esta Sala flexibilizar el plazo contenido en la norma al no afectarse de forma desproporcionada sus derechos.

### **6. ESTUDIO DE FONDO**

#### **6.1. Agravios en las demandas relativas a los expedientes**

***SUP-REC-1953/2018 (grupo de trece personas de la cabecera municipal) y SUP-REC-1954/2018 (ciudadanos de la agencia El Porvenir)***

Los actores manifiestan que la Sala Xalapa indebidamente anuló la elección de 18 de marzo de 2018, con base en que las partes en conflicto no establecieron acuerdos encaminados a garantizar la universalidad del voto, lo cual no es una causal de nulidad, por lo que consideran que se alejó de los artículos 41, base VI, de la Constitución federal y 78 Bis de la Ley de Medios.

Además, refieren que esa asamblea se llevó a cabo, atendiendo a los parámetros precisados en las sentencias en las que se ordenó que la elección de los integrantes del municipio debía apegarse al principio de universalidad, pues en ella participaron tanto las personas de la cabecera como las de las dos agencias, por lo cual argumentan que se inaplicó de manera implícita lo establecido en el Apartado A fracción III del artículo 2° de la Constitución general.

En la demanda del SUP-REC-1953/2018, los actores también refieren que la asamblea celebrada el once de marzo de dos mil dieciocho no debe validarse porque no se realizó con la presencia de la mayoría de los ciudadanos del municipio, se modificaron las reglas tradicionales para ser concejal, las autoridades convocantes son los



que resultaron electos y se incumplió con lo ordenado en la sentencia dictada en el expediente **SX-JDC-130/2017 y su acumulado**, al no haber participado la ciudadanía de las agencias.

Consideran que indebidamente los ciudadanos de la cabecera pretenden que se les apliquen los últimos criterios de este tribunal respecto a la universalidad del voto (**SUP-REC-33/2017, SUP-REC-1148/2017, SUP-REC-1185/2017 y SX-JDC-63/2018**), los cuales refieren que no son aplicables, ya que en este caso se considera que el conflicto es **intracomunitario**, porque existe un grupo de aproximadamente quince ciudadanos que radican en la cabecera que han sido discriminados respecto a su derecho de participación política, aunado a que la aplicación de esos criterios violaría los principios de no retroactividad y de "cosa juzgada".

Asimismo, señalan que entre la cabecera y las agencias existe una relación territorial, familiar, cultural y agraria y que incluso están sujetas al mismo régimen agrario comunal, por lo que no se trata de comunidades totalmente distintas, ni de comunidades indígenas totalmente autónomas; aunado a que cada año estas tres comunidades comparten la realización del mantenimiento a la carretera de terracería de acceso al municipio.

Finalmente, refieren que, contrario a lo establecido por la Sala Xalapa, para la celebración de la asamblea del dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, sí hubo acuerdos entre las tres comunidades, tan fue así, que participaron personas de la cabecera; de ahí que consideren que la supuesta falta de acuerdos a la que se alude no es determinante para la validez de la elección sujeta al régimen de sistemas normativos indígenas.

**SUP-REC-1958/2018 (ciudadanos de la cabecera-emigrantes) y  
SUP-REC-1964/2018 (ciudadanos de la cabecera)**

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Los ciudadanos de la cabecera, así como los emigrantes del mismo lugar, solicitan que se apliquen los criterios relevantes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el caso del pueblo indígena *Kichwa de Sarayaku vs Ecuador*, relativo al derecho a la consulta de las comunidades indígenas, tratándose de determinaciones que afecten su forma de organización interna.

Además, afirman que la Sala Xalapa omitió hacer un estudio del contexto social y cultural del municipio, pues refieren que, de dar cumplimiento a la modificación del sistema normativo interno, la comunidad indígena de San Juan Bautista Atlatlahuca corre el riesgo de que se extinga su sistema normativo indígena.

Afirman que, la sentencia impugnada resulta inconvencional pues vulnera los artículos 1, 3, 4, 5, 8, 10 y 12 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, afectando el derecho a conservar y reforzar sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales.

Solicitan, además, que se realicen las acciones necesarias para conocer el conflicto entre las comunidades y el contexto de cada comunidad indígena, incluida la cabecera para generar estabilidad.

Se actualiza una vulneración al derecho del pueblo de San Juan Bautista Atlatlahuca, al realizarse una indebida valoración del acervo probatorio, dejando de aplicar los principios contenidos en la legislación electoral respecto a las elecciones que se desarrollan bajo el sistema normativo interno, advirtiéndose una inexacta aplicación del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.



Además, refieren que la Sala Xalapa, al haber declarado nula la elección de once de marzo dos mil dieciocho, implícitamente calificó sus usos y costumbres como inconstitucionales por violar el principio de universalidad del voto, aunado a que llegó a esa decisión sin haber determinado el tipo de conflicto que prevalece en la comunidad, el cual consideran que es **intercomunitario**, ya que existe una colisión de derechos de autonomía entre tres comunidades que integran el municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, por lo que se vulneró su derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, de manera que no es un conflicto intracomunitario, como indebidamente lo definió la Sala Xalapa.

En ese sentido, señalan que el ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuca, Etlá, sólo ejerce actos de autoridad en la cabecera y no así en las agencias, pues sus funciones se reducen a recibir las participaciones y aportaciones federales para redistribuirlas en las agencias a través de la obra pública y dinero proveniente de los fondos de participaciones.

Alegan que la Sala Xalapa omitió hacer un análisis contextual desde una perspectiva intercultural, pues no analizó ni las instituciones ni las reglas vigentes del sistema normativo interno de cada una de las dos agencias, así como de la propia cabecera municipal. Esto mismo ocurrió en la sentencia dictada en el expediente **JDCI/05/2017** del Tribunal local, misma que la Sala Xalapa tomó como la línea para resolver la demanda de juicio ciudadano, lo que no consideran motivo suficiente para que se acote el análisis del contexto con perspectiva intercultural.

Los actores insisten en la necesidad de realizar un análisis contextual de las comunidades del municipio, para entender el contexto integral de la controversia y el efecto de las resoluciones judiciales, tanto la

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

emitida por la Sala Xalapa como la dictada por el Tribunal local en el expediente **JDCI/05/2017 y acumulados**, pues refieren que, al ser tres comunidades autónomas, cada una con el derecho a definir quiénes son las personas que constituyen sus pueblos y comunidades y cuál es la forma de organizarse en los ámbitos político, social, económico y cultural, ha dificultado armonizar el sistema de cargos de tres comunidades que operan tres asambleas.

Aunado a que esa armonización estaría desconociendo la existencia de instituciones y formas de organización propias, para imponer otras que resultarían ajenas a sus sistemas normativos, porque, con independencia de ser cabecera, se reafirman y reconocen como comunidad indígena, por lo que la modificación a su sistema pone en juego su existencia como una sociedad culturalmente diferente, su derecho a la autonomía y a la diferencia cultural.

Por ello señalan que aun cuando debiera cambiarse su sistema normativo, ellos tienen derecho a la consulta, con el fin de obtener el consentimiento de la asamblea general comunitaria de San Juan Bautista Atlatlahuca, basándose en la necesidad de respetar y garantizar sus derechos a la libre autodeterminación, no discriminación y cultura propia o identidad cultural, los cuales deben garantizarse.

Los actores consideran que esta Sala Superior no se ha pronunciado respecto del conflicto existente en San Juan Bautista Atlatlahuca, al haberse desechado el recurso de reconsideración promovido en contra de la sentencia **SX-JDC-130/2017**.

De igual forma, consideran que en el presente caso se está ante una excepción a la "cosa juzgada", y que resulta aplicable la **jurisprudencia 1ª.J. 28/2013 (10ª.)** de la Primera Sala de la SCJN, de rubro **RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR DEBE**



PREVALECER EN EL JUICIO RELATIVO FRENTE A LA INSTITUCIÓN DE LA COSA JUZGADA<sup>13</sup>.

Estiman que es una excepción a la “cosa juzgada” porque la Sala Xalapa no juzgó con una perspectiva intercultural y no se allegó de los medios de prueba suficientes para determinar el tipo de conflicto que impera en el municipio. Lo anterior, debido a que sus determinaciones fueron tomadas de forma previa a la emisión de criterios de la Sala Superior relativos a cómo debe entenderse la universalidad del voto en aquellos municipios en que cohabitan dos o más comunidades autónomas<sup>14</sup>, así como a la **jurisprudencia 18/2018**, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**<sup>15</sup>.

En ese sentido, señalan que del análisis del contexto se advertirá que el Municipio de San Juan Bautista Atlatluca, Etlá, se encuentra integrado por tres comunidades indígenas (cabecera municipal y dos agencias municipales) cada una con su propio sistema normativo para la elección de sus autoridades, esto es, cada una las nombra de forma autónoma y respetuosa, a partir de la cooperación y trabajo de la ciudadanía de la comunidad. Esto, les permite concluir que el municipio no es la célula del sistema político sino la comunidad, lo cual se puede advertir de las actas emitidas por autoridades distintas a las agencias que obran en autos, así como de las minutas de trabajo de las reuniones celebradas a iniciativa del Instituto local.

Así refieren que, si bien en la cabecera formalmente se elige al presidente municipal, al síndico y a los regidores como integrantes del

<sup>13</sup> **Jurisprudencia 18/2018**. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XX, mayo de 2013, tomo 1, página 441.

<sup>14</sup> Expedientes **SUP-REC-33/2017**, **SUP-REC-1148/2017**, **SUP-REC-1185/2017**, **SUP-REC-375/2018** y **SUP-REC-388/2018**.

<sup>15</sup> Jurisprudencia aprobada el tres de agosto de dos mil dieciocho, por esta Sala Superior, por unanimidad de votos.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Ayuntamiento, esas figuras se encuentran ajustadas a la cultura y cosmovisión de la comunidad; por lo que en su elección no participan las agencias El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, sin que ello implique una vulneración al principio de universalidad del sufragio, porque al ser las agencias autónomas e independientes es viable considerar que quienes pertenezcan a éstas no cumplen con los requisitos para ser ciudadanos de la cabecera; sin que eso afecte la universalidad del voto.

Es por esta razón que la elección del once de marzo de dos mil dieciocho que llevaron a cabo los integrantes de la cabecera no vulnera el principio de progresividad ni la universalidad del sufragio de los ciudadanos de las comunidades de El Porvenir y de Zoquiapam Boca de los Ríos.

Finalmente, refieren que la inconformidad proviene de una de las agencias, porque ya se han alcanzado acuerdos con la comunidad de Zoquiapam Boca de los Ríos, lo que muestra que van transitando por sus usos y costumbres de respeto al nombramiento de autoridades que cada comunidad realice; atendiendo al principio de reciprocidad.

### ***SUP-REC-1963/2018 (ciudadanos de Zoquiapam Boca de los Ríos)***

Los actores solicitan que se resuelva en definitiva la problemática surgida en el municipio después de que se declaró la nulidad de la elección de las autoridades municipales; elección que históricamente se ha realizado en la cabecera, pues esa circunstancia les ha traído más problemas que beneficios.

Afirman que la Sala Xalapa inaplicó normas consuetudinarias de carácter electoral, en específico, las de la cabecera, relativas al método de elección y al sistema de cargos de la comunidad.



Refieren que la sentencia controvertida afecta el sistema normativo de las tres comunidades que integran el Ayuntamiento, porque imponen una nueva forma de realizar la elección de autoridades municipales, atentando contra el principio de reciprocidad que había prevalecido en el municipio.

Los actores manifiestan que históricamente había prevalecido el principio de reciprocidad, esto es, existía un respeto mutuo de las comunidades autónomas que se asientan en un mismo municipio, en relación con la elección de autoridades de cada comunidad; sin embargo, debido a la distribución inequitativa de los recursos recibidos por transferencias federales, es que en dos mil trece solicitaron participar en la elección del cabildo municipal, no obstante, que esta elección siempre había sido realizada sólo por los ciudadanos de la cabecera, lo que trajo como resultado que se les exhortara a la armonización del sistema interno de las comunidades para que las agencias participaran.

En dos mil diecisiete, la cabecera celebró su elección sin la participación de la ciudadanía de las agencias, por lo que volvieron a impugnar, y en este caso, tanto el Tribunal local como la Sala Xalapa anularon esa elección y ordenaron que debía celebrarse una elección extraordinaria con la participación de las agencias.

A partir de esos hechos, consideran que las cosas se han complicado más en la comunidad porque se integró un Consejo Municipal, en el que según la gente de la agencia El Porvenir y sus asesores podrían integrar mayoritariamente el cabildo, al ser un mayor número que los integrantes de la cabecera; sin embargo, dicha autoridad se integró por cuatro consejeros de la cabecera, dos de la agencia El Porvenir y dos de Zoquiapam Boca de los Ríos, pero lo cierto es que esa autoridad nunca operó y no se lograron los acuerdos respecto a la

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

celebración de la elección extraordinaria, especialmente, porque la agencia El Porvenir estaba enfocada en que se alternara la presidencia del Ayuntamiento, incluso les dijeron que al ser ellos un mayor número de habitantes, en principio, ésta les correspondía.

Es por esta razón que afirman que, lo que en realidad existe, es una situación de rencor de la comunidad de El Porvenir con los ciudadanos de la cabecera y lo que tratan es de anularlos, incluso afirman que en la elección del dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, esa agencia les dijo cómo debían votar y que se repartirían los cargos, y que la regiduría de Educación se la darían a un ciudadano que vive en la cabecera, pero que en realidad es afín a la primera de las comunidades, pues se tenía que demostrar que en la asamblea habían participado las tres comunidades.

Asimismo, señalan que el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, se llevaron a cabo dos asambleas, una realizada por cada comunidad, por lo que los cuatro consejeros afines a éstas le solicitaron al Instituto local que validara la elección extraordinaria; sin embargo, la autoridad administrativa validó la asamblea realizada por la cabecera el once de marzo de dos mil dieciocho, por lo que impugnaron ese acuerdo del Instituto local; a pesar de que impugnaron, posteriormente se desistieron, al llegar a un acuerdo con los ciudadanos de la cabecera respecto a la distribución de los recursos.

Señalan que la resolución impugnada vulnera en su perjuicio el artículo 2° de la Constitución general, en lo relativo al derecho de libre determinación y autonomía, ya que son tres comunidades autónomas, que cada una tiene su propio sistema de cargos, realizan el tequio en cada comunidad, cada una cuenta con sus propias autoridades y en su elección no participan los ciudadanos de una diversa comunidad, por lo que de cumplirse con esa sentencia se corre el riesgo de que



desaparezcan los tres sistemas normativos. Además, refieren que este conflicto sólo ha causado más problemas en el municipio, pues no se han recibido los recursos correspondientes a las participaciones federales.

Aunado a lo anterior, refieren que otra razón por la cual han cambiado su postura de participar en la elección de la cabecera, es que hubo irregularidades en la asamblea de dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, ya que la asamblea en la cabecera municipal no se llevó a cabo, pues sólo se utilizaron quince firmas de ciudadanos que no tienen afinidad con la cabecera, pues son personas nativas de la comunidad de El Porvenir.

Precisan que no comparten los agravios que se le han causado a la ciudadanía de la cabecera, porque se bloqueó el acceso a la comunidad durante cinco meses, mismo que se retiró cuando el Tribunal local validó la elección de dieciocho de marzo de dos mil dieciocho; máxime que esa acción arruinó la fiesta de la cabecera, lo que también les afectó.

Por otro lado, alegan que la Sala Xalapa omitió analizar que el conflicto que se vive en el municipio es de tipo **intercomunitario**, así como que esa sala tampoco atendió al contenido de la **jurisprudencia 18/2018**, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**<sup>16</sup>.

Igualmente, consideran que la sentencia impugnada viola su derecho a la autonomía, además de que no han renunciado a ningún derecho, porque los ciudadanos de Zoquiapam Boca de los Ríos ejercen su

<sup>16</sup> Jurisprudencia aprobada el tres de agosto de dos mil dieciocho, por esta Sala Superior, por unanimidad de votos.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

derecho a votar en las elecciones de sus autoridades comunitarias, por lo que se vulnera su derecho a la libre determinación y autonomía, pues conforme a ellos, llegaron a un acuerdo con la cabecera respecto a la distribución de los recursos.

Finalmente, afirman que la sentencia vulnera su derecho a conservar sus sistemas normativos porque cambiar la forma de realizar la elección en la cabecera, implica cambiar su sistema, al imponerles la armonización de los sistemas de las tres comunidades –sin siquiera haber realizado un dictamen antropológico. Además, ni siquiera tomaron en cuenta que las dos agencias declararon su autonomía ante la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, lo que afecta su derecho a la autonomía; vulnerando incluso la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, además que cambiar el sistema normativo de las comunidades, sólo generará mayor conflictividad social en el Municipio y una descomposición cultural.

En ese contexto, solicitan que se valide la elección del once de marzo de dos mil dieciocho de la cabecera, porque ello abonará a la preservación de sus sistemas normativos internos y a acabar con el conflicto que se vive en las comunidades.

### **6.2. Precisión de la litis constitucional**

Como se desprende de los agravios, todas las demandas pretenden que se revoque la sentencia de Sala Xalapa que declaró inválidas las asambleas del once y del dieciocho de marzo de dos mil dieciocho.

Sin embargo, un grupo de ciudadanos, principalmente de la agencia de El Porvenir, plantean que la Sala Xalapa inaplicó implícitamente el sistema normativo de la comunidad (integrada) en el municipio de San Juan Atatlahuca, Etlá, Oaxaca, al invalidar la asamblea celebrada el



dieciocho de marzo de dos mil dieciocho en la que participaron los ciudadanos de las tres comunidades.

Por otra parte, los ciudadanos de la cabecera municipal plantean que, al invalidar la asamblea del once de marzo de dos mil dieciocho, la Sala Xalapa inaplicó implícitamente el sistema normativo de la cabecera municipal que es el único que rige para elegir concejales municipales.

Esta Sala Superior considera que le **asiste la razón a los recurrentes de la cabecera municipal** en el sentido de que la Sala Xalapa inaplicó indebidamente su sistema normativo para elegir concejales municipales en contravención de los principios de la libre autodeterminación y del sufragio universal. Lo anterior, al haber partido de un incorrecto entendimiento de la institución de la "cosa juzgada".

Para llegar a esta conclusión, esta Sala Superior determinará:

- i) La existencia y vigencia de las normas generales consuetudinarias o sistemas normativos que rigen a las comunidades o a la comunidad. Para ello, a partir de un análisis de las constancias que obran en los expedientes desde el año dos mil catorce, se determinará si ha existido algún acuerdo de las máximas autoridades de cada comunidad o costumbre que haya modificado los sistemas normativos de cada comunidad;
- ii) La naturaleza del conflicto, es decir, si se trata de un conflicto intracomunitario como sostienen los ciudadanos de la agencia de El Porvenir o de un conflicto intercomunitario como alegan los ciudadanos de la cabecera y de la agencia de Zoquiapam Boca de los Ríos;

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

- iii) Si la Sala Xalapa inaplicó indebidamente, conforme a la Constitución general (principios de la libre autodeterminación y del sufragio universal), el sistema normativo de las comunidades o de la comunidad bajo el argumento de la “cosa juzgada”, y;
- iv) En plenitud de jurisdicción, si las asambleas comunitarias del once y del dieciocho de marzo son válidas o no conforme a las conclusiones de esta Sala Superior al resolver las cuestiones constitucionales planteadas en los recursos de reconsideración.

### **6.3. Existencia y vigencia de las normas generales comunitarias de la cabecera municipal de San Juan Atlatlahuca, Etlá, Oaxaca**

Conforme al artículo 8 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, “al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario” y “dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”<sup>17</sup>.

La Constitución general en su artículo 2, inciso A, fracción II, 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 de la propia Constitución general, respetando los derechos humanos, sus

---

<sup>17</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1991.



garantías y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Por su parte, el artículo 16 de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Oaxaca reconoce los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos.

Las normas consuetudinarias, como usos y prácticas vinculantes de los sistemas normativos indígenas, no necesariamente están positivizadas, codificadas o expresadas en algún documento, al igual que diversos acuerdos expresos o tácitos que, considerados como obligatorios, también forman parte del sistema normativo indígena de que se trate.

En ciertos casos, para constatar la existencia y alcance normativo de las normas consuetudinarias en los sistemas normativos indígenas, los tribunales deben hacer un análisis contextual de los elementos probatorios y las determinaciones de las comunidades para identificar las normas y prácticas consuetudinarias. En otros casos, el mero reconocimiento de las autoridades comunitarias de determinada práctica será suficiente para considerarla como parte de su sistema normativo, atendiendo a su derecho a la autodisposición normativa<sup>18</sup>.

En el ámbito del derecho indígena, el derecho no escrito, el cual se ha identificado también como derecho consuetudinario o costumbre, adquiere algunos rasgos específicos que lo diferencian de prácticas consuetudinarias obligatorias conforme al Derecho estatal. Dichos

---

<sup>18</sup> En términos de la tesis XXVII/2015 de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA, el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas supone la facultad de autodisposición normativa, en virtud de la cual, tienen la facultad de emitir sus propias normas jurídicas a efectos de regular las formas de convivencia interna. Tesis XXVII/2015. Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015, páginas 64 y 65.

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

rasgos varían dependiendo de cada contexto y responden a la existencia de un pluralismo jurídico diferenciado.

Así, cabe inferir que los elementos tradicionales de la costumbre, como fuente normativa válida en el orden jurídico mexicano, pueden variar, incorporar o prescindir de ciertos elementos, en la medida en que sean normas reconocidas o aceptadas por la comunidad como normas que forman parte de su sistema jurídico<sup>19</sup>.

En términos generales, tratándose de prácticas o normas consuetudinarias se identifican dos elementos tradicionales constitutivos de la costumbre jurídica: el *usus* o elemento externo (esto es, repetición general, uniforme, constante, frecuente y pública de una conducta) y la *opinio* o elemento interno o subjetivo (es decir, conciencia de obligatoriedad)<sup>20</sup>. Lo que enfatiza que es necesario considerar el elemento histórico de la costumbre, puesto que permite la adaptación del derecho consuetudinario a su realidad histórica y social actual, así como la solución de sus conflictos en el interior de la comunidad y la preservación de su identidad colectiva como comunidad.

Tales elementos, resultan relevantes al analizar las prácticas y normas consuetudinarias indígenas, aunque deben considerarse de

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, Elisa Cruz Rueda señala que “[...] la aceptación de estas normas [consuetudinarias] puede ser directa o indirecta. La primera se realiza a través de la participación en las asambleas; la segunda, por una aceptación tácita de la norma porque la conducta individual se ajusta a ella, o bien porque cuando se pudo cuestionar, impugnar o rebatir, no se hizo”. Véase Cruz Rueda, Elisa, “Principios Generales del Derecho Indígena”, en Huber, R. y otros, *Hacia sistemas jurídicos plurales. Reflexiones y experiencias de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena*. Colección Fundación Konrad Adenauer, México, UNAM, IJ, página 39.

<sup>20</sup> Véase, entre otros, Aguiló Regla, Josep, *Teoría general de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, página 91 y Roldán Xopa, José. “La costumbre indígena como fuente del derecho”, en *Lex, Difusión y Análisis*, número 120, 2005, página 59.



manera más general y menos rígida que en otros ámbitos del Derecho y atendiendo al contexto específico de cada comunidad<sup>21</sup>.

Asimismo, se reconoce a la costumbre como un factor importante del control social en el interior de los pueblos y las comunidades indígenas. Con ello se destaca que una característica del derecho consuetudinario es la vinculación entre estructura social, la norma y la cotidianeidad. De ahí que, en ocasiones, cuando se pierde de vista o se desconoce una norma consuetudinaria puede afectarse su estructura social e incluso su propia identidad cultural<sup>22</sup>.

En este sentido, los elementos histórico y contextual de la costumbre son sumamente relevantes para que los tribunales estén en condiciones de conocer el sentido y alcance de los sistemas normativos indígenas. Ello supone también que las normas o prácticas no pueden aislarse o desvincularse del conjunto de normas que rigen la estructura social de una comunidad.

Tal elemento histórico ha sido reconocido también en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional comparada<sup>23</sup>. Así, por ejemplo, en el caso *Shilubana and others v. Nwamitwa*<sup>24</sup>, la Corte Constitucional de Sudáfrica estimó que el proceso para determinar el contenido de una norma consuetudinaria particular debe estar conformado por varios factores, siendo relevantes tanto las tradiciones como las prácticas

---

<sup>21</sup> Valdivia Dounce, Teresa, "Introducción", en *Usos y costumbres de la población indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad (antología)*, Instituto Nacional Indigenista, México, 1994, página 28.

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Stavenhagen, Rodolfo, "Derecho consuetudinario indígena en América Latina" y Sierra, María Teresa, "Lenguaje, prácticas jurídicas y derecho consuetudinario", ambos en R. Stavenhagen y Diego Iturralde (comps.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1990, páginas 27 y 232.

<sup>23</sup> Véase, entre otros, Cabedo, Vicente, *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas*, Barcelona, Icaria, 2012.

<sup>24</sup> Véase Oropeza, Manuel González, Salgado Cienfuegos, David y López Noriega, Saúl (comentaristas), *Shilubana and others v. Nwamitwa. Case CCT 03/07 [2008] Zacc 9*, en Colección "Sentencias Relevantes Extranjeras", No. 3, TEPJF, México, 2015, página 102.

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

presentes de la comunidad de que se trate y el contexto en el que éstas se desarrollan.

En particular, dicho tribunal destaca el carácter histórico de las comunidades y el derecho consuetudinario como un sistema en constante transformación, lo que también supone, entre otros aspectos, respetar el derecho de las comunidades que se rigen por los sistemas de derecho consuetudinario a desarrollar su propio derecho, o que incluye “el derecho de las autoridades tradicionales a reformar y derogar sus propias costumbres”. Asimismo, se debe considerar “que el derecho consuetudinario, como cualquier otro derecho, regula la vida de las personas” y, por lo tanto, “la necesidad de flexibilidad y el imperativo de facilitar su desarrollo deben estar en balance con el valor de la seguridad jurídica, el respeto de los derechos adquiridos y la protección de los derechos constitucionales”, por lo que se debe tomar en consideración “tanto las tradiciones como la práctica presente de la comunidad”<sup>25</sup>.

De esta forma, considerando que las comunidades indígenas son dinámicas y por tanto sus normas también están sujetas a procesos de ajuste y cambio, el elemento interno o subjetivo, esto es, la *opinión* o conciencia de obligatoriedad (o criterio de pertenencia) puede tener mayor importancia frente a otros elementos de la práctica, como podrían ser su uniformidad y continuidad, pues, en ocasiones, la norma consuetudinaria está referida más que a la práctica en sí misma, a la decisión de la autoridad competente que la reconoce o la acuerda (muchas veces sólo de forma verbal) como obligatoria para la comunidad de que se trate, ya sea por derivar de una práctica consuetudinaria anterior o por la necesidad actual de su adopción.

En estos casos, la norma general consuetudinaria que debe constatarse y analizarse como fuente de legitimidad y validez de otras

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, páginas 36 a 40.



normas y prácticas es la norma procedimental que determine cuál es la autoridad o instancia que válidamente puede emitir directivas que se estiman obligatorias para la comunidad, por reflejar acuerdos vinculantes entre sus miembros, en el entendido de que se trata de una normativa que deriva de la propia comunidad indígena en ejercicio de su propia autonomía y no de reglas impuestas en forma heterónoma.

En el presente caso, como se observará, la autoridad máxima de las comunidades que conforman el municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca, es su propia asamblea general comunitaria.

Debido a que la asamblea general comunitaria de la cabecera no ha determinado modificar sus sistemas normativos ni ha llegado a un acuerdo con las agencias para integrarse y determinar los requisitos que los ciudadanos del municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca, deben cumplir para ser elegibles como concejales municipales o para votar en este tipo de elecciones, esta Sala Superior estima que el sistema normativo de la cabecera municipal identificado ya por las autoridades electorales en dos mil trece y dos mil catorce sigue vigente.

Asimismo, conforme a autos, el sistema normativo de la cabecera identificado en dos mil trece y dos mil catorce sigue vigente, ya que de las constancias del expediente no se advierte que exista alguna práctica uniforme, constante, frecuente, o pública de los ciudadanos de la cabecera municipal en sentido contrario, es decir que su sistema normativo se haya derogado posteriormente.

Las afirmaciones anteriores se derivan del contenido de diversas fuentes que llevan a concluir a esta Sala Superior que desde el dos mil trece, el sistema normativo de la cabecera municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca, no ha sido modificado sustancialmente

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

y sigue vigente.

En efecto, el IEEPCO, al validar la asamblea del veinticinco de noviembre de dos mil trece, mediante la resolución del veintinueve de diciembre de ese mismo año (**CG-IEEPCO-SNI-136/2013**), estimó que ésta se celebró conforme a los sistemas normativos internos de la comunidad.

Asimismo, los propios Agentes Municipales de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, mediante un escrito de veinticinco de noviembre de dos mil trece, dirigido a la directora de Sistemas Normativos del Instituto local, reconocieron que:

[...] tradicionalmente en la cabecera Municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca, se ha venido eligiendo a la autoridad municipal que se desempeña por un lapso de 3 años, mediante asamblea general de los Ciudadanos y únicamente de la citada cabecera municipal, dejando a un lado y sin ninguna participación al respecto a las dos agencias Municipales que en esta ocasión representamos.

La propia cabecera, por medio de un oficio del tres de diciembre de dos mil trece (**PM/246/2013**), concluyó por unanimidad que la elección que ya se había efectuado (la del veinticinco de noviembre) era irrevocable, por haberse realizado de conformidad con sus usos y costumbres, además de que la cabecera siempre había respetado el nombramiento de los agentes municipales, por lo que no podían participar como concejales en la cabecera, máxime que los habitantes de las agencias no prestan servicios en alguno de los cargos (por ejemplo, topil o policía) ni contribuyen en las cooperaciones que se hacen conforme con sus usos y costumbres que están **arraigadas desde tiempos inmemoriales**, además de que las agencias realizaron la petición de participar, fuera de tiempo.

Aunado a lo anterior, se advierte el siguiente reconocimiento en el **Plan municipal de desarrollo de San Juan Bautista Atlatlahuca de 2011-2013**: "el Municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, se rige por



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

usos y costumbres, no existen grupos políticos que interfieran para la elección de sus autoridades municipales, respetando los acuerdos internos de cada agencia municipal en la elección libre de sus autoridades auxiliares así como la cabecera municipal que siempre se elige por asamblea comunitaria [...]”<sup>26</sup>.

Por su parte, el Tribunal local en su sentencia del diecisiete de enero de dos mil catorce (**JNI/49/2014**) consideró que “San Juan Bautista Atlatlahuca se rige por usos y costumbres y que nunca han participado los integrantes de las agencias en la elección de autoridades del municipio, pues únicamente participan los habitantes de la cabecera municipal”.

El Tribunal local concluyó que resultaba “evidente que no puede existir una imposición por parte de este órgano colegiado que obligue a la asamblea general a ceder a la pretensión de los hoy actores, hasta en tanto la misma asamblea no sea quien reconozca el derecho a nombrar y ser nombrado para la integración del cabildo municipal, a los integrantes de la agencia municipal”.

Posteriormente, la Sala Xalapa en su sentencia del diez de abril de dos mil catorce (**SX-JDC-85/2014**) identificó determinados usos y costumbres de la cabecera del municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca para cumplir con los cargos, preparar la asamblea general comunitaria, elegir autoridades municipales, conforme a lo precisado en la resolución del Instituto local **CG-SNI-1/2012** que aprobó el catálogo general de municipios que eligen a sus autoridades por sistemas normativos internos.

En efecto, la Sala Xalapa resaltó que, para el desempeño de los principales cargos en el municipio, los ciudadanos toman en cuenta

---

<sup>26</sup> Plán municipal de desarrollo de San Juan Bautista Atlatlahuca de 2011-2013, páginas 25 y 26. Consultable en: [www.finanzasoxaca.gob.mx](http://www.finanzasoxaca.gob.mx)

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

la honradez, la lealtad de servir al pueblo y la responsabilidad de los postulantes; la edad para iniciar los servicios es a los diecinueve y, para finalizar, los setenta y debe ser por un lapso de entre quince y veinte años.

A las personas mayores que ya cumplieron con todos los servicios se les llama "caracterizados" o "principales" y tienen el derecho de acudir a un llamado de la autoridad, cuando se requiera dar un consejo de acuerdo a la situación que se les presente; conforman el órgano de consulta para la designación de los cargos más importantes y las mujeres no tienen la obligación de prestar servicios y pueden desempeñar los cargos comunitarios o municipales voluntariamente.

Se indicó que las personas que no nacieron en la comunidad, pero que viven ahí, están obligadas a prestar servicios y pueden ocupar cargos municipales de acuerdo a su antigüedad.

De entre las razones por las cuales no se le dan cargos a una persona, se consideran los de impedimento físico o por radicar fuera de la población y no cooperar con la comunidad.

La autoridad municipal es la que convoca y establece la fecha de la elección, los habitantes efectúan los preparativos; se avisa de la elección mediante avisos personalizados a domicilio; tradicionalmente no se avisa a las personas originarias que radican fuera de la comunidad de la celebración de la asamblea y acostumbran a invitar a un delegado de Gobierno para observar la elección.

La elección se lleva a cabo cada tres años, entre los meses de julio y agosto a las 11:00 (once) horas; en el Palacio Municipal o Salón de Sesiones, realizando una sola asamblea, siempre que se reúna la mayoría de los ciudadanos; no se instalan mesas de debate, quien



preside la asamblea es el presidente municipal y el secretario municipal toma nota de todos los acuerdos, cuenta votos y levanta el acta de la asamblea.

El día del nombramiento se toma lista de asistentes y se firma dicha lista, para ello en San Juan Bautista Atlatlahuca, Etlá, Oaxaca, existe un padrón comunitario y lo utilizan para llevar el control de cooperaciones, tequios, reparticiones y herramientas.

En la asamblea participan con derecho a voz y voto todos los ciudadanos residentes de manera permanente, pero no así las personas originarias del municipio que viven fuera.

Por costumbre, los avecindados pueden ocupar todos los cargos municipales, pero tienen que escalar los puestos, caso contrario a los ciudadanos que integran las Agencias Municipales, quienes no pueden votar ni ocupar cargos en el Cabildo.

El procedimiento es debatir ampliamente con una interacción lingüística particular y después se elige por opción múltiple o planilla. El sistema de votación lo determina la autoridad municipal y regularmente los asambleístas votan pintando una raya en un pizarrón.

El presidente municipal clausura la asamblea y se levanta el acta de la elección el mismo día de su celebración y la elabora el secretario municipal, la cual es firmada por todos los asistentes.

Se precisó que se integra un expediente electoral, conformado con el acta de la asamblea, las convocatorias, la constancia de origen y vecindad, la constancia de no antecedentes penales y la credencial de elector de los candidatos; este expediente es resguardado por el presidente municipal y se entrega al Instituto local.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

La Sala Xalapa (**SX-JDC-85/2014**) consideró respecto de la asamblea general comunitaria celebrada el veinticinco de noviembre de dos mil trece que:

[...] no debe pasar por alto que la misma tuvo como base los usos y costumbres de la comunidad, los que como ya se apuntó no es dable modificar sin previa consulta, discusión y toma de acuerdos por parte de la comunidad de San Juan Bautista Atlatluca, Etlá, Oaxaca, con el concurso de las propias Agencias Municipales de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, en relación a la forma en que se han desarrollado sus elecciones [...].

Asimismo, el sistema normativo identificado por la Sala Xalapa en dos mil catorce coincide con el Dictamen de la DESNI por el que se identifica el método de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de San Juan Bautista Atlatluca del **siete de octubre de dos mil quince**. En dicho dictamen, el DESNI advierte que:

- En el sistema de cargos de San Juan Bautista Atlatluca existen los siguientes cargos cívicos y religiosos: presidente municipal, síndico municipal, regidor de hacienda, regidor de educación, regidor de obras, comité de cualquier institución, sacristán, policía, mayor de vara y topil. Empiezan a cumplir el sistema de cargos a partir de los diecinueve años y participan sólo los hombres.
- Entre los actos preparatorios de la asamblea general comunitaria electiva se realizan asambleas o reuniones previas, por lo general tres, convocadas por el presidente municipal cuya finalidad es localizar a las personas que hayan desempeñado bien los cargos. La autoridad municipal es la que convoca a la asamblea electiva y la misma se difunde a través de los recorridos que realizan los topiles.



- La asamblea se realiza por lo general en el mes de octubre en el salón de asambleas de la cabecera municipal. Para votar, la persona debe ser mayor de dieciocho años; ser originario de la comunidad; participar en las asambleas y tequios, y ser obediente con la autoridad y responsable. Votan tanto hombres como mujeres, uno por uno.
- Para ser votado, la persona debe ser originaria de la cabecera y haber cumplido todos los cargos que las autoridades designen, ser cumplidos y responsables. Los candidatos son propuestos por ternas.

De forma posterior a la sentencia de la Sala Xalapa del diez de abril de dos mil catorce, esta Sala Superior observa que el sistema normativo de la cabecera municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca no se ha modificado, en el sentido de incluir a las agencias, para que los ciudadanos originarios ejerzan su derecho a votar o su derecho a ser votado en las elecciones de concejales municipales.

Conforme al **Anexo** de esta sentencia, se desprende que, en las diversas reuniones y asambleas que fueron celebradas de forma posterior a abril de dos mil catorce, la cabecera y las agencias no llegaron a acuerdo alguno para incluir a las agencias en los procesos electivos de los concejales municipales.

Tampoco se aprecia algún documento que genere algún indicio de que los ciudadanos, **a lo largo de esos cinco años**, hayan modificado sus usos y costumbres con una nueva conciencia de obligatoriedad que le permita a esta Sala Superior desprender la existencia de algún acuerdo o pacto tácito en el sentido de integrar a las agencias con la cabecera para elegir a las autoridades

municipales.

En este sentido, tomando en cuenta lo anterior, esta Sala Superior estima que el sistema normativo interno de la cabecera municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca es el referido por la Sala Xalapa y el DESNI en dos mil catorce y dos mil quince, mismo que sigue vigente a la fecha de resolución de los presentes recursos de reconsideración para elegir a las autoridades municipales.

#### **6.4. Calificación del conflicto**

De las constancias que obran en los expedientes, así como de lo resuelto previamente por el Tribunal local y la propia Sala Xalapa, se advierte que el municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca está integrado por tres comunidades indígenas que son autónomas entre sí.

Tal y como lo definió el Instituto local desde el dos mil trece, cada comunidad elige a sus autoridades según sus propios usos y costumbres, además de que ninguna de las autoridades de cada comunidad participa en la toma de decisiones de alguna de las otras, por lo que el ayuntamiento en realidad sólo funge como autoridad de la cabecera municipal.

Entonces, este órgano jurisdiccional federal considera que se está frente a un **conflicto intercomunitario** solamente y no intracomunitario, como pretenden que se califique los ciudadanos recurrentes pertenecientes a la agencia de El Porvenir.

Esta Sala Superior ha sostenido que, cuando se protegen al mismo nivel la libertad y los derechos político-electorales de las personas indígenas y a su vez los derechos de las comunidades indígenas a mantener sus sistemas tradicionales de normas, se generan tensiones entre ambos derechos, las cuales se pueden clasificar en



**intracomunitarios** –cuando la autonomía de las comunidades se opone contra sus propios miembros–; **extracomunitarios** –cuando los derechos de las comunidades se oponen al resto de la sociedad o al Estado–, e **intercomunitarios** –cuando los derechos de dos comunidades indígenas se tensionan entre sí–<sup>27</sup>.

En el caso de estos últimos, las tensiones generadas implican la vigencia de los derechos en las relaciones que se establecen entre dos comunidades que se encuentran en un plano de igualdad, o bien, en una relación de horizontalidad; esto es, se trata de un conflicto creado por la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en las relaciones entre dos sujetos de derechos que se encuentran en una situación de simetría, por lo cual para resolverlos, el juzgador debe realizar una ponderación de aquellos derechos fundamentales que colisionen.

Así, se considera que existe un conflicto intracomunitario, pese a que un grupo de trece ciudadanos de la cabecera presentaron uno de los recursos que se estudia (**SUP-REC-1953/2018**), ya que si bien, los actores manifiestan que la ciudadanía de las agencias debe participar en la elección de la cabecera, y que ellos y dos personas más participaron en la elección celebrada el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, lo cierto es que la máxima autoridad en una comunidad indígena es la asamblea comunitaria, en la cual participa toda su ciudadanía y en la que se toman las decisiones por mayoría.

En ese sentido, se tiene que en San Juan Bautista Atlatlahuca, la asamblea comunitaria siempre ha manifestado —cuando menos a la fecha en que se resuelven los presentes asuntos— que, de acuerdo con sus usos y costumbres, en sus elecciones sólo participan los

---

<sup>27</sup> **Jurisprudencia 18/2018**, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN. Jurisprudencia aprobada el tres de agosto de dos mil dieciocho, por esta Sala Superior, por unanimidad de votos (pendiente de publicación).

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

ciudadanos originarios de la propia comunidad o bien aquellos que habitan en ella, siempre y cuando se hayan prestado los servicios y cooperaciones correspondientes, así como que hayan ocupado los cargos del escalafón correspondiente, por lo que han sostenido que no es posible que la ciudadanía de las agencias municipales participe en su asamblea electiva.

Ante esa situación, se considera que la posición mayoritaria de la cabecera es que no participen las agencias municipales en las elecciones de la comunidad de la cabecera, además que el grupo de trece o quince ciudadanos no ha manifestado que en la comunidad de la cabecera se les hubiera coartado algún derecho por la postura que tienen en el conflicto, ni que no se les hubiera permitido participar en la asamblea comunitaria o que se les censure por su opinión.

Con base en lo expuesto, es que se considera que, actualmente, se está ante un conflicto intercomunitario entre la agencia El Porvenir y la cabecera municipal, porque en la demanda de la agencia Zoquiapam Boca de los Ríos, se manifiesta expresamente que ellos ya no desean participar en la elección del ayuntamiento, dado que — reconocen— son comunidades autónomas y que la razón por la cual pretendían participar es para que hubiera una distribución de los recursos que se obtienen por transferencias federales, en tanto que los recursos son entregados al ayuntamiento.

Por otra parte, de lo expuesto se advierte que el único sistema normativo que se ha encontrado vigente es el de la elección de los integrantes del ayuntamiento, a través de la participación de la ciudadanía de la cabecera exclusivamente, no obstante, las diversas reuniones celebradas entre las tres comunidades, ya que, de ellas se advierte que nunca se llegó a un consenso respecto a la participación de la ciudadanía de las agencias, ni mucho menos a cómo lo harían.



Lo anterior obedece a que el máximo órgano de decisión de la comunidad de la cabecera –que es la asamblea comunitaria–, no ha estado de acuerdo en aceptar la idea de universalidad del voto en el sentido que pretenden las agencias, esto es, que la ciudadanía de las tres comunidades participe en la elección; pues consideran que eso dejará en desuso su sistema de cargos y las directrices que ellos estiman deben cumplirse para ser parte del cabildo.

Asimismo, como se precisó, la ciudadanía de las agencias, destacadamente la de El Porvenir, pretende que la elección se lleve a cabo con la participación de todos, sin que se respete el sistema de cargos de la comunidad-cabecera y que se presente una planilla integrada sólo por las personas de ésta y otra de las agencias.

En ese contexto, la asamblea de la cabecera les propuso en dos mil dieciséis, la creación de dos regidurías, que serían ocupadas por personas de cada una de las agencias, para que pudieran participar en la toma de decisiones del ayuntamiento; sin embargo, no han podido llegar a algún consenso.

A partir de lo expuesto, es que se considera que el único sistema normativo que ha operado en la elección de los integrantes del cabildo y, que sigue vigente, es que la elección del ayuntamiento se celebra sólo con la participación de la ciudadanía de la cabecera.

#### **6.5. Indebida inaplicación del sistema normativo de la cabecera municipal en violación de los principios de libre autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como el de sufragio universal**

Una vez acreditada la existencia y vigencia del sistema normativo de la cabecera municipal que rige las elecciones municipales en San Juan Bautista Atlatlahuca, Etlá, Oaxaca y, el tipo de conflicto a resolver

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

(intercomunitario), esta Sala Superior considera que **el sistema normativo de la cabecera fue inaplicado implícitamente** por la Sala Xalapa, afectando indebidamente los derechos de participación política de los ciudadanos de dicha comunidad, en contravención de los principios constitucionales de libre autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como el de sufragio universal interpretados desde una perspectiva intercultural.

Al respecto, fue injustificada la determinación de la Sala Xalapa para invalidar la asamblea del once de marzo de dos mil dieciocho, ya que nunca se actualizó u operó la institución de la “**cosa juzgada**” ni de la “**cosa juzgada refleja**”, como se mostrará a continuación.

En este sentido, resultan esencialmente **fundados** los agravios de los recurrentes de los expedientes **SUP-REC-1958/2018, SUP-REC-1963/2018 y SUP-REC-1964/2018.**

### **6.5.1. Indebida aplicación de la institución de la “cosa juzgada”**

Esta Sala Superior estima que no debe operar el **principio de la inmutabilidad** de la sentencia dictada en los expedientes **SX-JDC-130/2017 y acumulado y TEEO-JDCI-05/2017 y acumulados**, ya que ni la Sala Xalapa ni el Tribunal local realizaron en el **dos mil diecisiete** un análisis con perspectiva intercultural y perdieron de vista el tipo de conflicto por resolver, para determinar si se debía inaplicar o no el sistema normativo de la cabecera para elegir concejales municipales por contravenir la Constitución general.

Al respecto, esta Sala Superior considera que el agravio es esencialmente **fundado**, como se justifica a continuación.

Con relación a la “**cosa juzgada**”, debe tenerse en cuenta que ésta tiene sustento constitucional en los artículos 14, segundo párrafo y 17, tercer párrafo, y permite dar seguridad jurídica a las



determinaciones emitidas por los órganos jurisdiccionales y crear un estado de certidumbre a fin de evitar cadenas impugnativas interminables sobre una misma cuestión litigiosa.

- Lo considera así porque el derecho de acceso a la justicia no sólo implica la posibilidad de que los particulares puedan acudir ante tribunales imparciales e independientes previamente establecidos solicitando impartición de justicia, sino que también conlleva la garantía de que la resolución que dirime esa controversia será respetada con todas las consecuencias jurídicas que ésta conlleve; y que, por ende, podrá ejecutarse, pues de lo contrario, el derecho de acceso a la justicia no sería efectivo.

La garantía de ejecución que, de acuerdo con el texto constitucional, debe estar prevista en las leyes federales y locales, es lo que se relaciona con la institución procesal de la "cosa juzgada", porque la firmeza y plena ejecución de las resoluciones se logra, sólo en la medida en que aquélla se instituye en el ordenamiento jurídico como resultado de un juicio que, cumpliendo con todas las formalidades esenciales del procedimiento, ha concluido en todas sus instancias, hasta el punto de que lo decidido en él ya no sea susceptible de discutirse, dando seguridad y certeza jurídica; por tanto, goza de inmutabilidad, eficacia y ejecutividad<sup>28</sup>.

La "cosa juzgada" puede definirse como la "eficacia normativa de la decisión judicial. La "cosa juzgada" acaba y convierte en inútil cualquier discusión sobre la justicia o la injusticia de lo decidido. La

<sup>28</sup> Lo anterior encuentra apoyo en la **jurisprudencia P./J.85/2008**. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 589, cuyo rubro es COSA JUZGADA. EL SUSTENTO CONSTITUCIONAL DE ESA INSTITUCIÓN JURÍDICA PROCESAL SE ENCUENTRA EN LOS ARTÍCULOS 14, SEGUNDO PÁRRAFO Y 17, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

“cosa juzgada” vincula a las partes y a todo juez futuro y, en virtud de la sentencia, lo que fue decidido se convierte en Derecho”<sup>29</sup>.

En ese sentido, también la SCJN ha establecido que la “cosa juzgada” tiene límites objetivos y subjetivos: los objetivos no permiten discutir en un segundo proceso lo resuelto en uno previo; mientras que los subjetivos se refieren a las personas que están sujetas a la autoridad de la “cosa juzgada”<sup>30</sup>.

La “cosa juzgada” sólo afecta a quienes intervinieron formal y materialmente en el proceso (que, por regla general, no pueden sustraerse a sus efectos) o bien, a quienes están vinculados jurídicamente con ellos, por ejemplo, por solidaridad o indivisibilidad de las prestaciones.

La autoridad de la “cosa juzgada” puede tener efectos generales y afectar a los terceros que no intervinieron en el procedimiento respectivo, por ejemplo, respecto al estado civil de las personas, o las relativas a la validez o nulidad de las disposiciones testamentarias.

Además, atendiendo a los criterios de la SCJN respecto del concepto de “cosa juzgada”, para determinar su existencia se debe verificar si existe identidad de los siguientes elementos:

- a) De las personas que intervinieron en los dos juicios.
- b) En las cosas que se demandan en los juicios; y,

---

<sup>29</sup> Allorio, Enrico, *La cosa juzgada frente a terceros*, trad. Ma. Angélica Pulido Barreto, Marcial Pons, Madrid, 2014, página 12.

<sup>30</sup> **Jurisprudencia P.J.J. 86/2008**. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 590, de rubro cosa JUZGADA. SUS LÍMITES OBJETIVOS Y SUBJETIVOS.



c) De las causas en que se fundan las dos demandas<sup>31</sup>.

Adicional a esos requisitos, se ha considerado que existe un cuarto elemento de convicción para que se esté ante la institución de la "cosa juzgada", el cual debe verificar el juzgador, y que se refiere a que en la primera sentencia se haya procedido al análisis del fondo de las pretensiones propuestas.

En ese sentido, este último elemento resulta determinante para que se configure la institución de la "cosa juzgada", porque aun cuando se advierta que concurre la identidad en las cosas, causas y personas en la respectiva calidad, si en el primer juicio no se analizó en el fondo la totalidad de lo reclamado, no se actualiza, y lo que en realidad se configuraría es una denegación de justicia al particular al no darle la oportunidad de que lo demandado sea resuelto en alguna instancia.

A partir de lo expuesto, se puede concluir de forma general que la institución procesal de la "cosa juzgada" se relaciona con el derecho de acceso efectivo a la justicia y se vincula a la seguridad jurídica, en la medida en que se identifica con una sentencia firme, que, por provenir de un juicio concluido, se presume fueron cumplidas todas las formalidades esenciales del procedimiento y constituye una verdad legal que ya no es susceptible de discusión.

Con base en lo anterior, para atender el agravio de los recurrentes es necesario analizar si, en el caso concreto, se actualiza la institución de "cosa juzgada directa" como lo sostuvo Sala Xalapa, para determinar si existe identidad de las personas que intervinieron en el juicio, de las cosas que se demandan en los juicios, de las causas en que se fundan las dos demandas y en el análisis del fondo de las

<sup>31</sup> Las anteriores consideraciones encuentran sustento en la jurisprudencia I.6o.T. J/40 (10a:). Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 43, junio de 2017, tomo IV, página 2471, de rubro COSA JUZGADA. REQUISITOS PARA QUE SE CONFIGURE.

pretensiones propuestas.

***Identidad de las personas que intervinieron en los dos juicios***

El presente requisito se tiene por satisfecho, ya que, si bien se han presentado diversas personas a las Salas del TEPJF para solucionar el conflicto político-electoral que se presenta en el municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, estas personas han acudido en su calidad de integrantes o en representación de alguna de las tres comunidades presentes en el municipio, es decir, de las comunidades de Zoquiapam Boca de los Ríos, El Porvenir y la cabecera municipal que comparte nombre con el municipio.

En este sentido, las tres comunidades fueron parte, tanto en el expediente **SX-JDC-921/2018**, donde la Sala Xalapa determinó la existencia de la "cosa juzgada" como en los expedientes **SX-JDC-130/2017 y acumulado** y **TEEO-JDCI-05/2017 y acumulados**, en los cuales, a juicio de la Sala Xalapa, se resolvió el fondo del conflicto comunitario del municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca a favor de garantizar la universalidad del voto de las agencias municipales de Zoquiapam Boca de los Ríos y El Porvenir.

***Identidad en las cosas que se demandan en los juicios***

Asimismo, el presente requisito se tiene por satisfecho, ya que tanto el Tribunal local como la Sala Xalapa en dos mil diecisiete identificaron que la pretensión de los actores era la nulidad de una elección con base en los principios de universalidad del sufragio<sup>32</sup> y de la inaplicación de su sistema normativo interno<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Información consultable en la página 17 de la sentencia **TEEO-JDCI-05/2017 y acumulados**.

<sup>33</sup> Información consultable en la página 25 de la sentencia **SX-JDC-921/2018**.



***Identidad de las causas en que se fundan las dos demandas***

Finalmente, a juicio de esta Sala Superior no se cumple con este requisito, ya que del análisis de los expedientes **TEEO-JDCI-02/2017 y acumulados, SX-JDC-13/2017 y acumulado y SX-JDC-921/2018 y acumulado**, así como de lo alegado por las partes, se advierte que la causa o motivo que da origen a los citados medios de impugnación suponen **dos elecciones diferentes**.

En este sentido, en el expediente **SX-JDC-921/2018** se solicita la anulación de la elección de marzo de dos mil dieciocho (dependiendo de la parte que lo solicita puede ser la del once o dieciocho de ese mes), mientras que en los expedientes **TEEO-JDCI-02/2017 y SX-JDC-130/2017 y acumulado** se solicitó la anulación de la elección que tuvo verificativo el seis de noviembre de dos mil dieciséis.

Por lo tanto, es evidente que **no existe identidad en las causas**.

***Análisis de fondo de las pretensiones propuestas***

Respecto a este cuarto elemento, esta Sala Superior estima que en el presente caso no existe identidad en el análisis del fondo de las pretensiones propuestas en los procesos de dos mil diecisiete y dos mil dieciocho, sin que haya sido discutido en dos mil diecisiete lo pretendido por los actores en dos mil dieciocho.

Lo anterior, debido a que en **dos mil diecisiete** los tribunales sí analizaron todos los agravios y argumentos de las partes, mismos que versaron esencialmente sobre un tema probatorio relacionado con la debida difusión de la convocatoria para que las agencias tuvieran conocimiento de la asamblea que se celebraría el seis de noviembre de dos mil dieciséis, mientras que en la última sentencia de la Sala Xalapa de **dos mil dieciocho**, se planteó una controversia respecto al sistema normativo interno que debe regir para elegir concejales

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

municipales, de lo cual no ha habido pronunciamiento.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la única vez que se analizó el sistema normativo interno de la cabecera del municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca fue en las sentencias dictadas en la cadena impugnativa de **dos mil catorce**, en las cuales tanto el Tribunal local como la Sala Xalapa consideraron que, efectivamente, se trataba de tres comunidades indígenas autónomas entre sí y que el sistema normativo interno de la cabecera era el que se aplicaba para elegir a los concejales municipales.

La sentencia del Tribunal local en dos mil diecisiete (**TEEO-JDCI-02/2017**) únicamente analizó si conforme a las pruebas aportadas por las partes estaba acreditada la participación de las agencias en la elección de concejales municipales, lo cual, en modo alguno, puede considerarse como un análisis del o de los sistemas normativos de las comunidades, ni que se haya pronunciado sobre la validez del sistema normativo de la cabecera que excluye la participación de las agencias.

Además, es preciso destacar que el Tribunal local en dos mil diecisiete señaló en su sentencia que haría un estudio sobre el posible conflicto de derechos existentes entre el derecho a la libre autodeterminación y el de universalidad del sufragio, a fin de determinar cuál debía prevalecer, **lo cual no hizo en su sentencia**, además de que reconoció que entre la cabecera y las agencias no se llegó a un acuerdo para que estas últimas participaran en la asamblea electiva de concejales municipales.

Por su parte, la Sala Xalapa en su sentencia de dos mil diecisiete (**SX-JDC-130/2017 y acumulado**) sólo analizó si la convocatoria respectiva había sido adecuadamente comunicada.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

La Sala Xalapa en dos mil diecisiete no realizó un análisis sobre la validez de los sistemas normativos internos de la comunidad e, incluso, reconoció en su sentencia que en dos mil catorce sólo exhortó al IEEPCO a que iniciara los trabajos de mediación y conciliación entre las comunidades.

Conforme a lo anterior, la Sala Xalapa en dos mil dieciocho (**SX-JDC-921/2018 y acumulado**) partió de la premisa incorrecta de que existía “cosa juzgada” para evitar analizar si la asamblea electiva de concejales municipales del once de marzo era válida o no conforme al sistema normativo vigente.

Lo anterior, debido a que en dos mil diecisiete ni la Sala Xalapa ni el Tribunal local determinaron cuál era el sistema normativo vigente para elegir concejales municipales, ponderando aquellos derechos fundamentales o principios que colisionaran al tratarse de un conflicto intercomunitario.

Por lo tanto, es manifiesto que en el presente caso no existe “**cosa juzgada directa**”; ya que no se cumple el requisito de identidad en la causa ni en el análisis del fondo de las pretensiones propuestas.

A pesar de lo anterior, en aras de garantizar el acceso a la justicia efectiva a las comunidades indígenas, y puesto que es posible derivar del escrito de demanda que la intención de las comunidades recurrentes era demostrar a esta Sala Superior que ya existía un pronunciamiento de la Sala Xalapa sobre la posibilidad de las agencias de participar en las elecciones municipales, para estudiar la cuestión efectivamente planteada, se procederá a realizar un análisis a fin de determinar si en el caso concreto se actualiza la “**eficacia refleja de la cosa juzgada**” sobre el tema de la participación de las

agencias<sup>34</sup>.

#### 6.5.2. No se actualiza la “eficacia refleja de la cosa juzgada”

La “cosa juzgada” puede surtir efectos en otros procesos de dos maneras distintas:

- i) La primera, que es la más conocida, se denomina **eficacia directa**, y opera cuando los citados elementos, que son los sujetos, objeto y causa, resultan idénticos en las dos controversias de que se trate (supuesto analizado en el apartado anterior).
  
- ii) La segunda es la **eficacia refleja**, con la cual se robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones judiciales, evitando que criterios diferentes o hasta contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión puedan servir de sustento para emitir sentencias distintas en asuntos estrechamente unidos en lo sustancial o dependientes de la misma causa; esto es, la

---

<sup>34</sup> Véase la **jurisprudencia 1ª.JJ. 30/2018 (10a.)**. Publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 59, octubre de 2018, tomo I, página 651, de rubro y texto siguientes **COSA JUZGADA REFLEJA. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTE SU EXISTENCIA, AUNQUE NO HAYA SIDO OPUESTA COMO EXCEPCIÓN POR ALGUNA DE LAS PARTES**. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la **jurisprudencia 1a./J. 52/2011, (\*)** de rubro **COSA JUZGADA. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO CUANDO EL JUZGADOR ADVIERTE SU EXISTENCIA AUNQUE NO HAYA SIDO OPUESTA COMO EXCEPCIÓN POR ALGUNA DE LAS PARTES**, consideró que el deber del juzgador de analizar de oficio la cosa juzgada se justifica de manera central, a partir de la inmutabilidad y autoridad de las sentencias ejecutoriadas, ya que debe privilegiarse la certeza jurídica, frente al derecho de oposición de las partes; y porque la necesidad de la certeza es imperiosa en todo sistema jurídico, de tal suerte que lo decidido en la sentencia ejecutoriada es el derecho frente al caso resuelto, que no podrá volver a ser controvertido, evitándose con ello, la posibilidad de que se emitan sentencias contradictorias. Ahora bien, este criterio es aplicable, en lo conducente y de manera analógica, respecto de la institución de cosa juzgada refleja, en cuanto a que el análisis de oficio de ésta debe realizarse cuando el juzgador advierta su existencia, ya sea porque se desprenda de autos o por cualquier otra circunstancia. Al margen de las diferencias de una y otra, lo relevante es que ambas obligan al tribunal que conoce del juicio posterior a no resolver lo que ya fue definido en un juicio previo, con la finalidad de evitar decisiones contradictorias sobre una misma cuestión, sobre la base de que debe privilegiarse la certeza jurídica frente al derecho de oposición de las partes.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

tendencia es hacia la inexistencia de fallos contradictorios en temas que, sin constituir el objeto de la contienda, son determinantes para resolver litigios.

En esta modalidad no es indispensable la concurrencia de las tres clásicas identidades (sujetos, objeto y causa), sino sólo se requiere que las partes del segundo proceso (o cadena impugnativa) hayan quedado vinculadas con la sentencia ejecutoriada del primero; que en ésta se haya hecho un pronunciamiento o tomado una decisión precisa, clara e indubitable, sobre algún hecho o una situación determinada que constituya un elemento o presupuesto lógico, necesario para sustentar jurídicamente la decisión de fondo del objeto del conflicto, de manera tal, que sólo en el caso de que se asumiera un criterio distinto respecto a ese hecho o presupuesto lógico relevante, pudiera variar el sentido en que se decidió la contienda habida entre las partes; y que en un segundo proceso que se encuentre en estrecha relación o sea interdependiente con el primero, se requiera un nuevo pronunciamiento sobre aquel hecho o presupuesto lógico, como elemento igualmente determinante para el sentido de la resolución del litigio. Esto ocurre especialmente con relación a la causa de pedir, es decir, a los hechos o actos invocados por las partes como constitutivos de sus acciones o excepciones.

En este sentido, los elementos que deben concurrir para que se produzca la **"eficacia refleja de la cosa juzgada"**, son los siguientes:

- a) La existencia de un proceso resuelto de forma ejecutoriada;
- b) La existencia de otro proceso en trámite;

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

- c) Que los objetos de los dos pleitos sean conexos, por estar estrechamente vinculados o tener relación sustancial de interdependencia, a grado tal que se produzca la posibilidad de fallos contradictorios;
- d) Que las partes del segundo hayan quedado obligadas con la ejecutoria del primero;
- e) Que en ambos se presente un hecho o situación que sea un elemento o presupuesto lógico necesario para sustentar el sentido de la decisión del litigio;
- f) Que en la sentencia ejecutoriada se sustente un criterio preciso, claro e indubitable sobre ese elemento o presupuesto lógico, y
- g) Que para la solución del segundo juicio se requiera asumir también un criterio sobre el elemento o presupuesto lógico-común, por ser indispensable para apoyar lo fallado<sup>35</sup>.

Por lo tanto, a fin de dar respuesta al agravio de los recurrentes se analizará si, en el caso concreto, se actualiza la **“eficacia refleja de la cosa juzgada”**.

En lo referente al primer punto, es necesario destacar que, dada la naturaleza de la institución de la **“eficacia refleja de la cosa juzgada”**, el análisis de la sentencia no se limitará únicamente a las sentencias señaladas por las partes, sino que abarcará todas las determinaciones que se han emitido respecto al municipio de San Juan Bautista Atatlahuca, a fin de identificar posibles elementos en los que se haya sustentado un criterio preciso, claro e indubitable

---

<sup>35</sup> Véase **jurisprudencia 12/2003** de esta Sala Superior. Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, suplemento 7, año 2004, páginas 9 a 11, de rúbro COSA JUZGADA. ELEMENTOS PARA SU EFICACIA REFLEJA.



sobre un mismo elemento o presupuesto lógico-común.

Por lo anterior, se identifican dos resoluciones que han causado ejecutoria entre las partes, la sentencia **SX-JDC-85/2014** y la sentencia **SX-JDC-130/2017 y acumulado**.

Asimismo, la presente sentencia evidencia la existencia de otro proceso en trámite, por lo que cumple con el segundo elemento.

En relación a la existencia de una **relación sustancial de interdependencia**, esta Sala Superior considera que únicamente se satisface en una de las sentencias analizadas (**SX-JDC-85/2014**), ya que los agravios presentados en el presente caso versan sobre la calificación del conflicto como intra o intercomunitario, así como de la indebida inaplicación del sistema normativo de la cabecera para elegir concejales municipales.

En este sentido, en la sentencia **SX-JDC-130/2017 y acumulado** no existe una relación de interdependencia con el presente caso, ya que, como se señaló previamente, la litis en ese expediente versó sobre la valoración probatoria respecto a si las agencias tuvieron conocimiento o fueron convocadas debidamente a la asamblea celebrada el seis de noviembre de dos mil dieciséis.

Por otra parte, la sentencia **SX-JDC-85/2014** sí se pronunció sobre la costumbre o sistema normativo interno de la cabecera municipal y sobre la autonomía de las comunidades que integran el municipio, concluyendo que el sistema normativo interno que rige la elección de concejales municipales era el de la cabecera.

Ahora bien, como se mencionó previamente, para que la "eficacia refleja de la cosa juzgada" se actualice es necesario que las partes del segundo procedimiento hayan quedado obligadas por la resolutoria del primero.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Al respecto, si bien la Sala Xalapa, en la sentencia **SX-JDC-85/2014**, se pronunció sobre la autonomía de las comunidades y respecto a la vigencia del sistema normativo de la cabecera municipal para elegir concejales municipales (o que presupone la exclusión de las agencias), lo cierto es que únicamente **exhortó** a las autoridades a llegar a una solución armónica para lograr el consenso de los habitantes del municipio<sup>36</sup>.

Más aún, la propia Sala Xalapa en la sentencia incidental de inejecución de sentencia vinculada al expediente **SX-JDC-85/2014** expuso que **“el exhorto no implica un mandato, por tanto, tampoco conlleva la posibilidad de exigir la conducta dictada”**<sup>37</sup>.

Conforme a lo anterior, es patente que en **dos mil diecisiete** las autoridades jurisdiccionales **cambiaron de un exhorto a ordenar** que las agencias municipales participaran en la elección del ayuntamiento, en aras de privilegiar la universalidad del voto, sin ni siquiera valorar lo sucedido en las reuniones que habían sostenido las tres comunidades, ya que en ellas se advertía que se llegó a un punto en que, por un lado la cabecera municipal sostenía la importancia de que se respetara su sistema normativo interno, y por el otro, las agencias municipales pretendían no sólo que se les permitiera participar en la asamblea electiva, sino que se realizara de la manera en que ellos proponían (que se hiciera por planillas integradas, una sólo por personas de la cabecera, y otra sólo por ciudadanos de las agencias).

En consecuencia, no se cumple con el elemento relativo a que las partes quedaran obligadas, ya que **nunca se estableció una obligación** ni para la ciudadanía de la cabecera municipal ni para la

---

<sup>36</sup> Información consultable en la página 117 de la sentencia **SX-JDC-85/2014**.

<sup>37</sup> Información consultable en la página 14 de la sentencia incidental vinculada al expediente **SX-JDC-85/2014**.



de las agencias, así como tampoco para las autoridades electorales, de incluir a las agencias municipales en las elecciones de la cabecera municipal o de modificar el sistema normativo que debe regir para elegir concejales municipales.

Por lo tanto, en el presente caso no se actualiza la institución de "cosa juzgada" ni su eficacia refleja.

### **6.5.3. Indebida inaplicación del sistema normativo interno vigente para elegir concejales municipales en contravención de la Constitución general**

Los conflictos de autonomía de comunidades indígenas distintas constituyen una especie creada por la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en las relaciones de dos sujetos de derechos que se encuentran en una situación de simetría.

En principio, no existen normas que resuelvan expresamente conflictos intercomunitarios en los que se tensionan dos derechos fundamentales de dos comunidades. En tal virtud, estos conflictos deben arreglarse aplicando directamente la Constitución general, o bien los tratados internacionales aplicables, teniendo en cuenta el peso específico de los principios que se relacionan con el pluralismo cultural (primer párrafo, artículo 2º), la autonomía, la libre autodeterminación y defensa.

En las relaciones en las que se encuentran dos sujetos normativos con iguales derechos (comunidad-comunidad), la relación jurídica puede provocar una colisión entre los mismos 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

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

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 fundamentales que colisionen, o bien, procurar un equilibrio armonioso entre las pretensiones y derechos opuestos.

En el presente caso, la Sala Xalapa se encontraba obligada a garantizar plenamente el derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural para los actores, al tratarse de un caso de autonomía horizontal relacionado con derecho indígena, por lo que tenía que:

1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser la solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológica, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (*in situ*); recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (*amicus curiae*), entre otras.
2. Identificar el derecho indígena aplicable, esto es, las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado.
3. Valorar el contexto sociocultural de las comunidades indígenas, con el objeto de definir los límites de la controversia desde una



perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.

4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto.

5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso legítimo y no sólo fáctico en la comunidad.

6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales<sup>38</sup>.

Lo anterior encuentra sustento en la **jurisprudencia 19/2018**, de rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**<sup>39</sup>.

De igual forma, como lo ha determinado la SCJN, en el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas indígenas, comunidades y pueblos indígenas, los tribunales deben tener presente que las instituciones indígenas son aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales, con base en sus sistemas normativos internos, los cuales pueden coincidir o no con otras instituciones del Estado mexicano como el municipio o las agencias.

<sup>38</sup> 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.**

<sup>39</sup> Jurisprudencia aprobada el tres de agosto de dos mil dieciocho, por esta Sala Superior, por unanimidad de votos.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Bajo esa premisa conceptual y normativa, hay que señalar que la existencia de una cabecera municipal y diversas agencias pertenecientes a un mismo municipio no significa ni implica perder de vista la existencia y legitimidad de dos o tres comunidades indígenas autónomas entre sí, como una manifestación de una autonomía diferenciada, según se explicó.

Ahora bien, en el presente caso, dado que la Sala Xalapa no realizó dicho análisis, esta Sala Superior considera, en primer lugar, que debe revocarse la sentencia impugnada y, en segundo lugar, en plenitud de jurisdicción, estima que se inaplicó indebidamente el sistema normativo interno de la cabecera municipal que es el que a la fecha rige para elegir a los concejales municipales.

Lo anterior, debido a que no llevó a cabo una interpretación de los principios de autodeterminación y de sufragio universal desde una perspectiva intercultural que tuviera como premisa que en el presente caso se está ante un conflicto intercomunitario donde aún no existe un acuerdo que permita concluir que las agencias deben ser incluidas en la elección de autoridades municipales. De ser así, se estaría frente al caso de una asimilación forzada de una comunidad hacia otra.

Dado que la Sala Xalapa no realizó dicho análisis por considerar que operó la institución de la "cosa juzgada", esta Sala Superior considera, en primer lugar, que debe revocarse la sentencia impugnada y, en segundo lugar, en plenitud de jurisdicción, que inaplicó indebidamente el sistema normativo interno de la cabecera municipal que es el que a la fecha rige para la elección de concejales municipales, en contravención de los principios constitucionales de sufragio universal y libre autodeterminación, autonomía y autogobierno, interpretados desde una perspectiva intercultural.



En este sentido, resultan **fundados** los recursos de reconsideración de los ciudadanos de la cabecera y de la agencia de Zoquiapam Boca de los Ríos.

Los recursos de consideración se consideran como fundados, debido a que la Sala Xalapa, al estimar que se había actualizado la institución de la "cosa juzgada directa", no tomó en cuenta que el principio constitucional de sufragio universal no obliga necesariamente a que los municipios, en donde coexisten comunidades con costumbres o sistemas normativos diversos, se deban integrar para elegir a las autoridades municipales.

La Sala Xalapa no partió de la premisa de que en el presente caso se está ante un conflicto intercomunitario donde aún no existe un acuerdo que permita concluir que las agencias deben ser incluidas en la elección de concejales municipales.

En efecto, el principio de sufragio universal no es absoluto. En el caso de las comunidades indígenas, debe entenderse que son las propias normas del sistema normativo interno las que lo delimitan.

El principio de sufragio universal tiene como ámbito de protección y validez el 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 ser elegida para cualquier cargo.

Igualmente, un entendimiento de la universalidad del sufragio sin el vínculo a la comunidad indígena implicaría que todos los miembros de una comunidad puedan ser elegidos como autoridades tradicionales de otra comunidad y viceversa, y que todos los miembros de una comunidad elijan a las autoridades tradicionales de otra comunidad y viceversa.

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

La vinculación del sufragio con la pertenencia a la comunidad se ve reforzada también en el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus propias autoridades, pues el derecho de libre autodeterminación va ligado con la posibilidad de que sólo los miembros de esas comunidades cuenten con los derechos individuales para ser elegidos como autoridades y de elegirlos por pertenecer a la comunidad indígena<sup>40</sup>.

En general, el derecho a la participación política se predica en relación con la comunidad política a la cual pertenece la persona o individuo o en la cual vive o tiene lazos de identificación.

Por ello, es preciso señalar que el vínculo de la ciudadanía 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 del lugar en el que se realice la elección, pues

---

<sup>40</sup> Véase expediente SUP-REC-39/2017.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad<sup>41</sup>.

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

El actual conflicto implica una colisión de dos derechos de autonomía, por un lado, la cabecera municipal quiere mantener su sistema de elecciones sin interferencias de otra comunidad y, por otro lado, la agencia de El Porvenir quiere intervenir en las decisiones que toma la cabecera y que afectan su autonomía.

Esta colisión de derechos no debe resolverse necesariamente con la nulidad de la elección, ya que existen otras medidas igualmente idóneas para proteger el derecho de autonomía de la agencia de El Porvenir, que sean menos lesivas respecto al derecho de autonomía de la cabecera.

Esas otras medidas que permiten la convivencia armónica de los dos derechos pueden consistir, por ejemplo, en fomentar acuerdos de participación política entre las comunidades en conflicto, o en fomentar un proceso de consulta de todas las decisiones que puedan afectar a la agencia de El Porvenir, así como determinar las condiciones en que se transferirán y administrarán de forma autónoma los recursos que le corresponden a las agencias.

---

<sup>41</sup> Lo anterior lo sostuvo la Sala Superior en el **SUP-JRC-174/2016**.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Al existir otras medidas menos lesivas, la Sala Xalapa debió revocar la resolución del Tribunal local que anuló la asamblea general comunitaria de la cabecera del once de marzo de dos mil dieciocho.

En suma, conforme a la interpretación anterior de los principios constitucionales de sufragio universal y libre autodeterminación y en vista de que no se actualizaron en el presente caso las instituciones de la “cosa juzgada directa” ni de la “eficacia refleja de la cosa juzgada”, es que la Sala Xalapa inaplicó de forma indebida el sistema normativo de la cabecera municipal para elegir a autoridades municipales.

Es por estas razones que no se analizarán los demás agravios expresados por los recurrentes, debiéndose estudiar, en plenitud de jurisdicción, los agravios expresados ante la Sala Xalapa relativos a la validez o invalidez de las asambleas celebradas el once y el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho.

### **6.6. Validez de la asamblea comunitaria del once de marzo de dos mil dieciocho e invalidez de la asamblea comunitaria del dieciocho de marzo de dos mil dieciocho**

Atendiendo a lo que se resolvió, lo procedente es que esta Sala Superior aborde, en plenitud de jurisdicción, los motivos de inconformidad hechos valer a la Sala Xalapa.

En ese sentido, se presentaron dos medios de impugnación, (SX-JDC-921/2018, Pedro Andrez Solís Hortiz y otros, y SX-JDC-935/2018, Pablo Ramírez Martínez y otros), a los cuales comparecieron como terceros interesados Martiniano Aragón Hernández y otros.

Del análisis a los escritos de referencia se advierte que la intención es que se conserve la elección llevada a cabo en la asamblea que les resulta conforme a Derecho, según sus consideraciones.



Esto es, los ciudadanos correspondientes a la cabecera pretenden que se revoque la resolución del Tribunal local, para que se declare la validez de la asamblea que se celebró el once de marzo del año anterior, al considerar que se realizó conforme a su sistema normativo y, a su vez, pretenden que se revisen los vicios propios de la asamblea que realizaron las agencias el dieciocho de marzo siguiente.

Por su parte, la ciudadanía de la agencia El Porvenir pretende que se confirme la resolución del Tribunal local que validó la realización de la asamblea del dieciocho de marzo y que se revisen los vicios de la asamblea que, presuntamente, celebraron los integrantes de la cabecera el once de ese mismo mes.

En ese contexto, y como se precisó con antelación el Tribunal local, al conocer de los medios de impugnación, en términos generales, revocó el acuerdo aprobado por el Consejo General del Instituto local, en el que había declarado la validez de la elección de la asamblea llevada a cabo por los integrantes de la cabecera mediante su sistema normativo, realizada el once de marzo de dos mil dieciocho.

Como se señaló con antelación, el reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica una obligación para quien juzga, ya que se deben tomar en cuenta, al momento de resolver controversias, los sistemas normativos indígenas propios de la comunidad involucrada, así como reconocer sus especificidades culturales y las instituciones que le son propias.

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

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas.

Así, se puede afirmar que en los municipios donde rigen sistemas normativos internos, la elección de autoridades debe respetar y sujetarse a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades, en armonía con los derechos humanos reconocidos en la Constitución general.

Conforme a lo anterior, esta Sala Superior considera que los agravios planteados por la ciudadanía de la cabecera son **fundados y suficientes** para revocar la resolución reclamada porque el Tribunal local partió de la premisa errónea de que se violó el **principio de universalidad** del voto al no haberse permitido que las agencias participaran en la asamblea de once de marzo de dos mil dieciocho, cuando dicho principio, interpretado desde una perspectiva intercultural no fue violado, al tratarse de comunidades autónomas con características distintas.

En el particular, se tiene que el conflicto surgió por primera vez en dos mil trece; momento en el cual, tanto el Instituto local y la cabecera municipal, como las propias agencias, afirmaron que, en la elección del ayuntamiento, sólo participaba la ciudadanía de la primera comunidad y que ello así había sido desde hace largo tiempo.

Posteriormente, al resolver el planteamiento de las agencias respecto a su solicitud de participar en la elección del ayuntamiento, el Tribunal local y la Sala Xalapa consideraron que, en efecto, en ese municipio existían tres comunidades autónomas –una cabecera y dos agencias municipales– que elegían a sus autoridades por medio de sus usos y costumbres en asamblea electiva, en la cual sólo participaba la ciudadanía perteneciente a cada comunidad y que, el ayuntamiento, al ser autoridad sólo para la cabecera, no ejercía función alguna en las agencias.



En el caso concreto, el Tribunal local partió de la premisa de que con la validación que hizo el Instituto local de la asamblea que celebraron los integrantes de la cabecera el once de marzo de dos mil dieciocho, se vulneró el principio de universalidad del voto, porque desde su perspectiva, ya se había mandado a la comunidad la celebración de acuerdos en los que se definieran los nuevos mecanismos para que todos los integrantes del Ayuntamiento participaran, lo que como se ha evidenciado, no se logró.

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.

Por tanto, 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.

En consecuencia, el único factor relevante para su establecimiento es la **pertenencia a la comunidad política** sobre la que la autoridad electa ejercerá sus funciones.

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 a la comunidad, siempre que se vincule con criterios de pertenencia.

Como se precisó con antelación y, tomando en consideración lo sostenido por el Instituto local y los tribunales, el municipio de San

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca se conforma de tres comunidades, la cabecera y las agencias de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos.

Cada una de ellas ha delimitado los criterios de pertenencia a la comunidad para poder votar y ser votados como autoridades tradicionales, esto es, la cabecera elige a los integrantes del Cabildo, pero éstos deben cumplir con su sistema de cargos, y las agencias realizan su proceso de selección del que resultan sus agentes municipales.

En dichos procesos de selección no participan las comunidades, ya que cada una tiene su propio sistema de participación e incluso de solución de controversias.

En ese sentido, es criterio de esta Sala Superior que, en el ejercicio de los derechos de autonomía y libre autodeterminación, las comunidades pueden determinar válidamente quienes tienen el derecho al voto en esa comunidad.

El Tribunal local consideró inválida la elección de la cabecera municipal, porque sólo la ciudadanía que la conforma fue la que participó en el proceso selectivo.

Contrario a lo estimado por la autoridad, esta Sala Superior considera que la determinación del Consejo General del Instituto local de validar dicha elección es conforme a Derecho.

Esto es así porque ante la falta de acuerdos entre los integrantes de las comunidades, resulta válido que la ciudadanía de la cabecera en ejercicio de su derecho de libre autodeterminación y, en específico, del de autogobierno, haya tomado la decisión de realizar su asamblea conforme al sistema normativo que ha venido defendiendo y que para ellos es el existente.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

El Tribunal local consideró que la asamblea que debía validarse era la celebrada el dieciocho de marzo del año pasado, en razón de que, desde su perspectiva, en esa asamblea se había convocado a la totalidad de la ciudadanía que integra el municipio, en acatamiento a las sentencias que se dictaron previamente, por lo que se había respetado el derecho de universalidad del voto.

Esta Sala Superior no coincide con el análisis del Tribunal responsable, respecto a que en San Juan Bautista Atlatlahuca se tenía que respetar la universalidad del voto de manera absoluta, en el sentido de permitir que todas las personas que habitan en el territorio del municipio pertenezcan o no a su comunidad, deben participar en sus elecciones.

En primer lugar, porque como se razonó, ese principio se vincula 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 y cumplan con su sistema de cargos.

En ese sentido, tomando en cuenta lo sostenido tanto por el Tribunal local, como por la Sala Xalapa en dos mil catorce, con respecto a que las comunidades son autónomas e independientes, lo que incluso se corrobora con la confesión hecha por las agencias, es válido concluir como lo hizo el Instituto local, en el sentido de que la asamblea de once de marzo de dos mil dieciocho es acorde a su sistema normativo, máxime que también es un hecho reconocido que durante las reuniones que se sostuvieron con los representantes de las autoridades no fue posible llegar a un consenso respecto a la modificación del sistema normativo del municipio.

En consecuencia, se considera que tomando en cuenta las circunstancias de hecho que se presentan en el caso, sólo pueden participar en la elección de las autoridades del municipio los ciudadanos de la comunidad-cabecera.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Resulta trascendente señalar el planteamiento de los ciudadanos de la cabecera con respecto a que las agencias, al promover un juicio ante la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia del estado de Oaxaca para obtener la administración directa de recursos, manifestaron su autonomía de la cabecera municipal, y que la agencia El Porvenir, al comparecer como tercero interesado, no negó tal hecho, por el contrario, expresó que esas manifestaciones de reconocimiento de autonomía se hicieron en juicios locales que versan sobre una materia diversa a la electoral, pero de ninguna forma negó lo dicho por los ciudadanos de la cabecera, respecto a que cada comunidad es autónoma e independiente y no se tiene injerencia en la selección de sus autoridades o de la determinación de su sistema de cargos o de resolución de conflictos.

A pesar de lo anterior, lo sostenido por el Tribunal local y la agencia El Porvenir, respecto a que ellos y la cabecera son una misma comunidad, ya que comparten la tenencia de la tierra, al ser una comunidad agraria, por lo que es claro que se trata de figuras diversas, en tanto que, efectivamente, son una misma comunidad debido a la forma en que se organizan para la siembra y pastoreo de ganado de las tierras que utilizan, pero, para este caso, se define a la comunidad desde la perspectiva de la forma en que se gobiernan y eligen a sus autoridades tradicionales.

En ese orden de ideas, se considera que validar la interpretación de la universalidad del voto que efectuó el Tribunal local, atendiendo a que las comunidades se asientan en el mismo municipio, desde el punto de vista territorial, todas tendrían derecho de participar en los cargos tradicionales y, a su vez, en la designación de los agentes y demás cargos.

A consideración de esta Sala Superior el hecho de que las tres comunidades estén asentadas en un mismo territorio no corresponde con la lógica de la universalidad del voto, ni tampoco respeta los



derechos comunitarios de las comunidades, ya que genera interferencias injustificadas entre ellas, lo que poco a poco las dejaría sin su autonomía.

La perspectiva intercultural permite estimar que no se vulnera el derecho a la universalidad del voto de las agencias, porque al ser las tres comunidades autónomas, éste se cumple al interior de cada una de ellas.

Es por estas razones que se considera que contrario a lo resuelto por el Tribunal local, el acuerdo del Instituto local es conforme a Derecho y resulta adecuado que se haya validado la asamblea celebrada por la ciudadanía de la cabecera el once de marzo del año dos mil dieciocho, porque la universalidad del voto se respetó, pues participaron en ella los integrantes de la cabecera.

Además, resulta importante precisar la posición de la agencia de Zoquiapam Boca de los Ríos, en el sentido de que se desistió de la acción que presentó ante el Tribunal local y, que al venir a esta instancia, ha manifestado, en términos generales, que en realidad el conflicto que subsistía en las comunidades era sobre la repartición de los recursos económicos que se reciben como parte de las aportaciones federales, e incluso reconoció que siempre se han conducido como comunidades autónomas, en las que cada una elige a sus propias autoridades, sin tener injerencia en las otras.

En ese orden de ideas, es que también se considera que el Tribunal local utilizó un precedente que no era aplicable al caso, como lo es el juicio **SX-JDC-822/2018**, que fue confirmado por esta Sala Superior en el recurso de reconsideración **SUP-REC-1534/2018**, toda vez que en él se resolvió, respecto de un municipio en el cual, desde dos mil ocho, las agencias participaban en la elección del ayuntamiento y fue en dos mil diecisiete que un grupo de la cabecera pugnó para que se

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

regresara a la forma de elegir previa a dos mil ocho, *con la participación solamente de la cabecera.*

En ese caso sí se llegó a un acuerdo desde dos mil ocho y, desde ese año participaban todas las comunidades del municipio, a diferencia del presente caso en el cual nunca ha existido ese acuerdo, pues pese a todas las reuniones que se celebraron, nunca se llegó a determinar una forma en que pudiera participar la ciudadanía de las agencias (**Anexo**), aunado a que Zoquiapam Boca de los Ríos se desistió de su impugnación y acude a esta instancia para manifestar que no es su voluntad participar en la elección de la cabecera municipal, porque ello atenta contra sus usos y costumbres y los de aquélla.

Incluso, esa agencia afirma que su participación en la elección de las autoridades de la cabecera implicaría también la desaparición de sus usos y costumbres.

En ese sentido, esta sentencia reconoce la autonomía de las comunidades que integran el municipio y, tomando en consideración esa circunstancia, resulta adecuado lo dicho por el Instituto local, en el sentido de vincular a las autoridades electas, a las asambleas comunitarias y a los agentes municipales de todas las comunidades para que celebren mesas de conciliación para llegar a los acuerdos necesarios sobre la distribución y administración de los recursos económicos que ingresan al municipio; así como respecto de las formas en que participarían las agencias municipales en la toma de decisiones del ayuntamiento.

Asimismo, esta Sala Superior no deja de advertir que la agencia de El Porvenir reitera su solicitud para participar en la elección del ayuntamiento, por considerar que tiene derecho a ello, al formar parte del mismo municipio.

Sin embargo, como ya se explicó, al tratarse de comunidades autónomas, con distintos usos y costumbres, es que no es posible



atender a esa solicitud de manera favorable, pues cada una goza del derecho a la libre autodeterminación, entendido como la facultad para definir cómo eligen a sus autoridades.

Por otro lado, también cuestiona la asamblea celebrada el once de marzo de dos mil dieciocho; sin embargo, como se explicó, las agencias no debían participar en la elección de la cabecera, a partir del sistema normativo que las rige; en consecuencia, no resultan atendibles los argumentos hechos valer, máxime que el Instituto local llevó a cabo la verificación de las constancias que se presentaron para acreditar su celebración, acorde a sus usos y costumbres.

Al respecto, el Instituto local tuvo por acreditada la celebración de la asamblea, así como que se llevó a cabo conforme al sistema normativo de la cabecera, por lo que la declaró válida, toda vez que el expediente estaba integrado con los siguientes elementos: a) acta de asamblea de veinticinco de febrero de dos mil dieciocho; b) convocatoria a elección extraordinaria fechada el primero de marzo de dos mil dieciocho; c) certificación de fijación de la convocatoria de primero de marzo de dos mil dieciocho; d) acta circunstanciada levantada con motivo de la difusión de la convocatoria mediante perifoneo de seis de marzo de dos mil dieciocho; y, e) acta de asamblea.

Asimismo, esta Sala Superior comparte lo ordenado por el Instituto local, en el sentido de que, dado que el conflicto tuvo como origen la distribución de los recursos que se reciben por transferencias federales, se deben realizar reuniones entre las autoridades de las tres comunidades para acordar respecto a la distribución y administración de los recursos, así como para definir la forma en que participarán las agencias en la toma de decisiones del Ayuntamiento que les afecten directamente, como lo son el mantenimiento de los accesos al municipio y distribución del agua, entre otras.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Dada la conclusión a la que se ha llegado, se considera innecesario solicitar las actuaciones del expediente **JDI/14/2017**, radicado en la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, como lo señalaron los actores del recurso **SUP-REC-1964/2018**.

### **6.7. Cumplimiento de sentencias**

Finalmente, no pasa inadvertido para esta Sala Superior que, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Xalapa, el jefe del Departamento de Asuntos Penales, el encargado del Departamento de Asuntos Electorales de la Consejería Jurídica, así como el subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría General de Gobierno, ambos del estado de Oaxaca, remitieron a la Sala Xalapa las constancias de las reuniones que han tenido con las tres comunidades para nombrar al concejo de administración en lo que se celebra la elección extraordinaria.

Al respecto, se advierte que la cabecera municipal no acudió a todas las reuniones a las cuales se le citó y solicitó a las autoridades involucradas que no se continuaran con las labores de integración del Consejo de administración hasta que esta Sala Superior resolviera los presentes medios de impugnación.

Tal actitud se considera indebida por parte de la cabecera, ya que, en materia electoral, la interposición de algún medio de impugnación no tiene efectos suspensivos<sup>42</sup>.

En ese orden de ideas, es que, aún cuando fueron interpuestos los presentes recursos, tanto las autoridades vinculadas por la Sala Xalapa como las comunidades, se encontraban obligadas a dar cumplimiento a la sentencia dictada por ese órgano jurisdiccional federal, bajo el riesgo de que cualquier incumplimiento podría derivar en la imposición de una medida de apremio<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 6, párrafo 2, de la Ley de Medios.

<sup>43</sup> De acuerdo a lo previsto en los artículos 32 y 33 de la Ley de Medios.



Por tanto, se considera procedente conminar a las autoridades de la cabecera municipal para que, en futuras ocasiones, se abstengan de incumplir con lo ordenado por algún órgano jurisdiccional electoral, por estar pendiente de resolver algún medio de impugnación en contra de la sentencia que se encuentren obligados a cumplir.

### 7. EFECTOS

Al haber resultado **fundados** los agravios principales de los ciudadanos de la cabecera en sus recursos de reconsideración, procede lo siguiente:

1. Se **revoca** la sentencia dictada por la Sala Regional en los expedientes **SX-JDC-921/2018 y su acumulado**; en consecuencia, se dejan sin efectos todos los actos emitidos en cumplimiento a aquélla.
2. Se **revoca** la sentencia dictada por el Tribunal local en los juicios **JDCI/48/2018 y su acumulado**.
3. Se **confirma** el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-22/2018, emitido por el Consejo General del Instituto local, y todos los actos derivados del mismo.
4. Se **declara la validez** de la Asamblea Extraordinaria de Elección de Concejales del Municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, celebrada por la cabecera, el once de marzo de dos mil dieciocho, y todos los actos que deriven del mismo.
5. Se **vincula** a las partes para que den cumplimiento a lo ordenado en acuerdo IEEPCO-CG-SNI-22/2018, respecto a que en breve plazo celebren mesas de conciliación a fin de establecer los acuerdos necesarios sobre la distribución y administración de los recursos económicos que ingresan al municipio; así como respecto de las formas en que participarán

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

las Agencias Municipales en la toma de decisiones del Ayuntamiento.

6. Se **ordena** al referido Consejo General, que **difunda** los efectos y puntos resolutiveos de la presente ejecutoria entre los habitantes del municipio.
7. Se **conmina** a las autoridades de la cabecera municipal para que en futuras ocasiones se abstengan de incumplir con lo ordenado por algún órgano jurisdiccional electoral, por estar pendiente de resolver algún medio de impugnación en contra de la sentencia que se encuentren obligados a cumplir.

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos de reconsideración **SUP-REC-1954/2018, SUP-REC-1958/2018, SUP-REC-1963/2018 y SUP-REC-1964/2018**, al diverso **SUP-REC-1953/2018**, debiendo agregarse una copia certificada de los puntos resolutiveos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la sentencia dictada por la Sala Xalapa en los expedientes **SX-JDC-921/2018** y su acumulado; en consecuencia, se dejan sin efectos todos los actos emitidos en cumplimiento de aquélla.

**TERCERO.** Se **revoca** la sentencia dictada por el Tribunal local en los juicios **JDCI/48/2018** y su acumulado.

**CUARTO.** Se **confirma** el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-22/2018**, emitido por el Consejo General del Instituto local y todos los actos derivados del mismo.

**QUINTO.** Se **declara la validez** de la Asamblea Extraordinaria de Elección de Concejales del Municipio de San Juan Bautista



Atlatlahuca, celebrada por la cabecera, el once de marzo de dos mil dieciocho, y todos los actos que deriven de la misma.

**SEXTO.** Se vincula a las partes para que den cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-22/2018, respecto a que, en breve plazo, celebren mesas de conciliación a fin de establecer los acuerdos necesarios sobre la distribución y administración de los recursos económicos que ingresan al municipio; así como respecto de las formas en que participarán las Agencias Municipales en la toma de decisiones del Ayuntamiento.

**SÉPTIMO.** Se ordena al referido Consejo General que difunda los efectos y puntos resolutivos de la presente ejecutoria entre los habitantes del municipio.

**OCTAVO.** Se conmina a las autoridades de la cabecera municipal para que, en futuras ocasiones, se abstengan de incumplir con lo ordenado por algún órgano jurisdiccional electoral, por estar pendiente de resolver algún medio de impugnación en contra de la sentencia que se encuentren obligados a cumplir.

**NOTIFÍQUESE a las partes** como corresponda conforme a la Ley de Medios y el Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por mayoría de votos, los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

SUP-REC-1953/2018 y acumulados

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZANA

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALI SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE



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



**VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-REC-1953/2018 Y ACUMULADOS.**

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 11, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, formulo voto particular.

Lo anterior, toda vez que, adversamente a lo sustentado por la posición mayoritaria, en mi concepto, deben declararse **infundados** los agravios expuestos en los presentes recursos, por ende, confirmarse la resolución controvertida, ya que considero fue conforme a Derecho la ejecutoria emitida por la Sala Xalapa en la sentencia de los juicios ciudadanos **SX-JDC-921/2018 y acumulado**, en la que decretó la nulidad de las asambleas comunitarias de once y dieciocho de marzo de dos mil dieciocho.

**Antecedentes de la temática planteada**

La *litis* a dilucidar en los presentes recursos de reconsideración guarda relación con los juicios JDC/05/17 y acumulados, del Tribunal local, y SX-JDC-130/17, de la Sala Xalapa, los cuales se pronunciaron respecto de la elección ordinaria de integrantes del citado Ayuntamiento, y **decidieron anularla por violación al principio de universalidad del sufragio, ante la exclusión de las agencias El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, en la referida elección.**

En los juicios señalados, se estableció que debía llevarse a cabo una elección extraordinaria **en la que se garantizara la participación de todos los ciudadanos del municipio en cuestión.**

En atención a ello, debe decirse que se llevaron a cabo diversas mesas de trabajo y reuniones, con la finalidad de lograr la elección

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

con la participación de los integrantes de la cabecera y las agencias El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos.

Sin embargo, **no se logró llevar a cabo la elección de manera conjunta**, tan es así, que los integrantes de la cabecera municipal determinaron llevar a cabo su elección el once de marzo del año pasado, y los integrantes de las agencias El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, el dieciocho de marzo siguiente.

Al respecto, conviene destacar que el OPLE del Estado de Oaxaca declaró jurídicamente válida la elección del once de marzo, es decir, la celebrada por los integrantes de la cabecera municipal, pues el órgano administrativo electoral consideró que los actos se habían desarrollado en estricto apego al sistema normativo interno de la comunidad.

Tal determinación fue revocada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, al argumentar que la elección que debería reconocérsele de validez era la efectuada por las agencias El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos.

La ejecutoria fue controvertida ante la Sala Regional Xalapa, la cual al resolver la *litis* sometida a su jurisdicción sostuvo que operaba la figura de la **cosa juzgada**, pues el conflicto relativo a la participación de las agencias municipales en la elección de la cabecera, **ya había sido determinado en la diversa resolución del expediente identificado con la clave SX-JDC-130/17**, en el que se confirmó la nulidad de la elección del ayuntamiento **debido a que no se acreditó que la asamblea municipal garantizara la universalidad del sufragio de la población de las agencias El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos**, a lo cual estaba constreñido desde el año de dos mil catorce.



### Planteamientos de las partes

Los integrantes de la cabecera pretenden que se revoque la resolución de la Sala Regional Xalapa y del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, por ende, se declare la validez del acuerdo del OPLE de la citada entidad federativa, para que se declare válida la asamblea que se celebró el once de marzo del año anterior, al considerar que se realizó conforme a su sistema normativo.

Por su parte los integrantes de la agencia de el Porvenir pretenden que revoque la resolución de la Sala Xalapa, y se confirme la resolución del Tribunal local que validó la realización de la asamblea del dieciocho de marzo, ya que en ella se les permitió participar de manera activa en la elección.

### Consideraciones del proyecto.

En el proyecto se argumenta que **asiste razón** a los actores debido a que la Sala Xalapa no partió de la premisa de que se estaba ante un conflicto intercomunitario donde aún no existe un acuerdo que permita concluir que las agencias deben ser incluidas en la elección de concejales municipales, es decir, omitió efectuar el análisis del sistema normativo interno.

Ahora bien, analizada la temática anterior, en el proyecto se sostiene que los agravios planteados por los integrantes de la cabecera Municipal son fundados porque el Tribunal local partió de la premisa errónea de que se transgredió el **principio de universalidad** del voto al no haberse permitido que las agencias participaran en la asamblea de once de marzo de dos mil dieciocho, cuando dicho principio, interpretado desde una perspectiva intercultural no fue violado, al tratarse de comunidades autónomas con características distintas.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

Finalmente, se concluye que contrario a lo resuelto por el Tribunal local, el acuerdo del Instituto Local de Oaxaca es conforme a Derecho y resulta adecuado que se haya validado la asamblea celebrada por la cabecera el once de marzo del dos mil dieciocho, pues participaron en ella los integrantes de la cabecera, respetándose con ello el sistema normativo vigente.

### **Temática por resolver**

La *litis* a analizar en los presentes recursos de reconsideración se centra en revisar la actuación de la Sala Regional Xalapa, y como consecuencia de ello, determinar **si fue apegado a Derecho declarar la nulidad de las Asambleas Comunitarias de once y dieciocho de marzo de dos mil dieciocho**, en base a que en el caso se acreditaba a cabalidad la figura de la cosa juzgada.

### **Motivos del disenso.**

No comparto las consideraciones y sentido del proyecto en estudio, ya que considero que los actores pretenden que se realice una ponderación de los principios y derechos en colisión, a saber, su autodeterminación y autonomía, en contra del derecho de votar y ser votados de las agencias municipales, aspecto **que no es admisible debido a que se trata de una cuestión que, ya fue analizada y juzgada; por tanto, no está sujeto a controversia la inclusión de las agencias municipales en la elección extraordinaria.**

En primer lugar, se encuentra acreditado que desde el dos mil catorce ha existido acercamiento entre los representantes de las agencias y la cabecera, con el único fin de incorporar a los usos y costumbres de la elección del ayuntamiento, la participación de la ciudadanía de las agencias antes citadas, en los que, incluso, han intervenido también funcionarios del Instituto Estatal Electoral, así como del Gobierno del



Estado; sin embargo, las partes involucradas no llegaron a algún acuerdo que garantizara la universalidad del sufragio en la elección.

Lo anterior, se hace evidente si tomamos en consideración que el conflicto que ahora es materia de análisis deriva del levantamiento de las partes de las mesas de negociación y la determinación, unilateral, de celebrar, por separado, asambleas electivas para elegir a los integrantes del Ayuntamiento de San Juan Bautista Atalahuca.

Es decir, por una parte los habitantes de la cabecera efectuaron una asamblea el once de marzo de dos mil dieciocho (que es la que se propone validar en el proyecto), mientras que los habitantes de las agencias del Porvenir y Zoquiapan Boca de los Ríos, celebraron una diversa el siguiente dieciocho de marzo; lo cual pone de manifiesto que las comunidades en colisión no han logrado consensos respecto de las formas en que se permita congeniar la costumbre con la universalidad del sufragio.

Sin embargo, contrario a lo que se sostiene en el proyecto, en mi concepto en este momento ya no está sujeto a discusión el mandato relativo a que se debe garantizar, en la elección del ayuntamiento actual **la universalidad del sufragio**, es decir, la participación de la población de las agencias en la contienda que se lleve a cabo en la cabecera, en armonía con los usos y costumbres de la cabecera.

Lo anterior es así, ya que considero que ante la falta de acuerdos y la duplicidad de elecciones, ninguna de las asambleas dio cumplimiento a lo ordenado en las sentencias JDC/05/17 y acumulados, del Tribunal local, y SX-JDC-130/17, de la Sala Xalapa, las cuales se pronunciaron respecto de la elección ordinaria de integrantes del citado Ayuntamiento, y **decidieron anularla por violación al principio de universalidad del sufragio, ante la exclusión de las dos agencias municipales en la referida elección.**

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

Por tanto, no podría decretarse la validez de ninguna de ellas, dado que, en los hechos, **estaríamos desconociendo el mandato firme en el que se ordenó que debía existir consenso entre la cabecera y las agencias con el efecto de posibilitar la universalidad del sufragio.**

En efecto, desde mi punto de vista lo resuelto por la Sala Regional Xalapa en cuanto a dicho derecho de participación **constituye una resolución definitiva, que adquiere la característica de inmutabilidad**, porque el lineamiento principal de dicha ejecutoria tuvo la finalidad de garantizar la participación política de los integrantes de las referidas agencias en la vida pública del municipio.

Consecuentemente, considero que los agravios de los actores encaminados a defender la validez de ambas asambleas electivas deben ser desestimados debido a que su pretensión se dirige a modificar el derecho de las propias agencias a votar en la elección municipal, lo cual implicaría una violación al principio de progresividad de los derechos humanos.

Por tanto, estimo que los actores pretenden que se realice una ponderación de los principios y derechos en colisión, a saber, su autodeterminación y autonomía, en contra del derecho de votar y ser votados de las agencias municipales, **cuestión que no es admisible debido a que se trata de una temática que, repito, ya fue analizada y juzgada**; por tanto, no está sujeto a controversia la inclusión de las agencias municipales en la elección extraordinaria.

Al respecto, debo precisar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, determinó que la cosa juzgada implica la intangibilidad de una sentencia sólo cuando se llega a ésta respetándose el debido



proceso<sup>44</sup>, situación que en el caso acontece, ya que no es materia de litis algún acto derivado con la transgresión a la citada garantía.

En el caso, en el proyecto bajo análisis se sostiene que la Sala Xalapa **(SX-JDC-921/2018 y acumulado)**, *“(...) partió de la premisa incorrecta de que existía cosa juzgada para evitar analizar si la asamblea electiva de concejales municipales del once de marzo era válida o no conforme al sistema normativo vigente”*.

En primer término, se debe señalar que el argumento relativo a que no se configuró la cosa juzgada *“(...) para evitar analizar si la asamblea electiva de concejales municipales del once de marzo era válida o no conforme al sistema normativo vigente (...)”*, es un argumento subjetivo, ya que no parte de elementos concretos que permitan sustentar tal afirmación.

Por el contrario, se estima que la Sala Xalapa si analizó la asamblea electiva de concejales municipales de once de marzo -de hecho analizó ambas asambleas-, en la parte conducente tal determinación señala: *“que lo procedente conforme a Derecho es declarar como jurídicamente no válidas tanto la asamblea electiva de once de marzo del año en curso, llevada a cabo por los integrantes de la cabecera municipal; como la de dieciocho de marzo siguiente, efectuada, principalmente, por los integrantes de las Agencias Municipales de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos”*.

De igual forma, en el apartado de *“Fijación de la Litis”* señaló expresamente: *“Antes de analizar el fondo de la cuestión planteada por los actores de los presentes juicios, conviene dejar establecido que la litis se centra en revisar la actuación del tribunal local, por*

---

<sup>44</sup> ColDH, Caso Masacre de la Rochela vs. Colombia. Sentencia de 11 de mayo de 2007, Serie C No. 163.

***tanto, determinar la legalidad o ilegalidad de las Asambleas Generales Comunitarias de once y dieciocho de marzo***<sup>45</sup>.

Aunado a ello, la autoridad responsable argumentó<sup>46</sup>: *“En los hechos, la asamblea electiva llevada a cabo por la cabecera municipal el once de marzo de la presente anualidad, se realizó exclusivamente, con la participación de los ciudadanos de la referida cabecera y excluyendo a los integrantes de las agencias municipales (...)”*.

Tal como se puede apreciar, considero es inexacto lo que se argumenta en el proyecto en el sentido de que la autoridad responsable evitó analizar si la asamblea electiva de concejales municipales del once de marzo fue válida o no, ya que contrariamente a lo que se sostiene, la Sala responsable: **1) analizó la validez de dichos comicios; 2) tomó en cuenta la participación de los ciudadanos de la cabecera de San Juan Bautista; y 3) se pronunció sobre quienes fueron excluidos de participar en la misma.**

En consonancia con lo anterior, en el proyecto también se sostiene que no estamos en presencia de la figura de la cosa juzgada, ya que si bien existe identidad en las personas que intervinieron en los dos juicios, así como en la identidad en las cosas que se demandan en los mismos; no existía tal identidad en las causas en que se fundan las dos demandas y en el análisis de fondo de las pretensiones propuestas.

Los anteriores argumentos tampoco se comparten, ya que desde mi punto de vista tanto la identidad en las causas, como el análisis de fondo de las pretensiones propuestas, están acreditadas -es decir, existe tal identidad-, ya que las causas y la pretensión sustancial de los actores confluyen, y consiste en la nulidad de una elección con

---

<sup>45</sup> SX-JDC-921/2018, páginas 38 y 39.

<sup>46</sup> Ibidem, página 75.



base en los principios de universalidad del sufragio y de la inaplicación de su sistema normativo interno, configurándose así la cosa juzgada.

**Conclusión.**

En base a los argumentos expuestos, estimo que llegar a una conclusión contraria, aparte de que no respetaría tal estado procesal de las cosas, constituiría un grave atentado contra el federalismo judicial que esta Sala Superior debe respetar en aras de fortalecer los medios de control de regularidad constitucional que deben resolver las Salas Regionales. El respeto a sus determinaciones debe ser irrestricto, y la reconsideración sobre sus determinaciones no debe basarse en criterios subjetivos.

En ese contexto, considero que es claro que este tribunal debe velar no sólo porque se acaten las resoluciones de las Sala Regionales, sino las propias con la finalidad de consolidar los efectos plenos del acceso e impartición de justicia, con la finalidad de privilegiar el derecho fundamental de tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 17 de la Constitución Federal.

En base a lo expuesto, concluyo que lo procedente es confirmar la resolución emitida por la Sala Xalapa en la que se determinó invalidar las elecciones de once y dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, al acreditarse la figura de la cosa juzgada.

Por todo lo anterior, emito el presente voto particular.

**MAGISTRADO ELECTORAL**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-1953/2018 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.**

Con el debido respeto a las señoras Magistradas y los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, a fin de expresar las razones por las que me aparto de las consideraciones sustentadas por la mayoría, formulo el presente **voto particular**.

#### **1. PLANTEAMIENTO CENTRAL Y CUESTIÓN A RESOLVER**

El **problema jurídico** consiste en determinar si fue apegado a derecho que la Sala Regional Xalapa invalidara las elecciones extraordinarias celebradas el once de marzo de dos mil dieciocho, por la cabecera municipal de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca, así como, el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, por las agencias municipales de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos.

En particular, atendiendo a los planteamientos de las partes, la problemática consiste en definir si la participación de la ciudadanía de las agencias municipales en la elección de las autoridades de la cabecera municipal es acorde con sus usos y costumbres.

Los recurrentes que defienden la validez de la elección de once de marzo **fundamentalmente** alegan que la participación de las agencias en las elecciones de la cabecera municipal vulnera la autonomía política y el derecho de quienes integran la comunidad indígena para elegir a sus autoridades conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1953/2018 y acumulados

Por otra parte, los recurrentes que sostienen la validez de la elección de dieciocho de marzo,<sup>47</sup> consideran que la exclusión de las agencias municipales vulnera la universalidad del voto.

Los recurrentes **pretenden** que se revoque la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-921/2018 y acumulados, para que se declare la validez de la elección extraordinaria de once de marzo de dos mil dieciocho (cabecera municipal) o, en su caso, la llevada a cabo el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho (agencias municipales y quince ciudadanos de la cabecera).

Contrario al sentido que sostiene el proyecto mayoritario, desde mi perspectiva, la sentencia recurrida debe **modificarse** en los siguientes términos:

- 1) **Modificar**, las consideraciones relacionadas con la cosa juzgada.

En el caso, contrario a lo razonado por la Sala responsable y como se argumenta en el proyecto de la mayoría, la figura de la cosa juzgada no se actualizaba respecto de la obligación de la cabecera de incluir a las agencias municipales en la elección de las autoridades del Ayuntamiento.

De la cadena impugnativa, se advierte que las distintas autoridades administrativas y jurisdiccionales exhortaron a la cabecera municipal a llegar a un acuerdo con las agencias; sin embargo, sólo exhortaron, no la obligaron.

---

<sup>47</sup> Agencias municipales y los quince ciudadanos integrantes de la cabecera.

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

- 2) **Confirmar** la nulidad de las elecciones de once y dieciocho de marzo de dos mil dieciocho; ya que, ninguna de ellas fue resultado de un auténtico diálogo y acuerdo entre la cabecera y agencias municipales.

Las razones de mi disenso, como expondré, se circunscriben al segundo inciso. Esto es, en mi opinión, no debe prevalecer la elección de once de marzo de dos mil dieciocho, sino que, como sostuvo la Sala responsable, ambas elecciones deben anularse.

En primer lugar, de los medios de impugnación que anteceden al presente recurso de reconsideración se advierte que la asamblea comunitaria de la cabecera municipal, como máxima autoridad, estaba exhortada a modificar su sistema normativo interno en aras de permitir que la ciudadanía de las agencias participara en su elección.

No obstante, dado que ninguna de las elecciones cuya validez se cuestiona fue resultado de un auténtico diálogo y deliberación entre la cabecera y las agencias municipales, ambas deben invalidarse.

En segundo término, estimo que, **considerando el contexto en el que se interrelacionan la cabecera y las agencias municipales**, deben privilegiarse los mecanismos tendientes a obtener la universalidad del sufragio en la elección de las autoridades municipales.

La premisa de la afirmación anterior es simple. Al final, no se está discutiendo o decidiendo exclusivamente la integración de las autoridades comunitarias indígenas, sino la manera en que operará el Ayuntamiento.

El conflicto va más allá de la organización, autonomía y elecciones internas de una comunidad en particular, porque la elección de las autoridades municipales trasciende y afecta a la totalidad de los



individuos que habitan el municipio. De ahí que, el principio de universalidad del sufragio revista una especial relevancia frente a la autogobierno y libre determinación interna.

## 2. CONTEXTO DEL CASO

Para una mayor claridad del asunto, estimo conveniente explicar los aspectos vinculados con el contexto en el que se inscribe la controversia.

### 2.1. Primera elección ordinaria

En el dos mil trece, las agencias municipales, El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, solicitaron por primera vez que se les permitiera participar en la elección del Ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca, el cual únicamente era electo por la población de la cabecera municipal. La correspondiente asamblea comunitaria señaló que esa solicitud era contraria a sus usos y costumbres.

### ***Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en Oaxaca<sup>48</sup> (Acuerdo CG-IEEPCO-SNI-136/2013)***

En su momento, el Instituto local calificó como válida la elección por haberse realizado conforme a los usos y costumbres de la comunidad de la cabecera.

Asimismo, consideró que en el Estado de Oaxaca es común que en un mismo municipio convivan varias comunidades indígenas autónomas entre sí, por lo que la figura del ayuntamiento no es la autoridad de todas las comunidades, sino solamente de la que ocupa la cabecera municipal.

---

<sup>48</sup> En adelante, IEEPCO o Instituto Local

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

De igual manera, señaló que el detonante de que las comunidades de las agencias pretendieran participar en la elección de la cabecera, estaba relacionado con la distribución de los recursos obtenidos de la federación. Razón por la cual, **vinculó** a las nuevas autoridades para generar el proceso de consulta y los acuerdos necesarios para modificar su sistema normativo interno.

### ***Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca<sup>49</sup> (JNI/49/2014)***

El Tribunal local al resolver la impugnación promovida por los agentes municipales de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, analizó el sistema normativo de la cabecera y concluyó que el municipio de San Juan Bautista Atlatlahuca, Oaxaca estaba integrado por tres comunidades autónomas entre sí.

En este sentido, confirmó la determinación del IEEPCO, ya que históricamente las agencias no participaban en la elección del ayuntamiento.

Sin embargo, estimó que, si bien la población de las agencias sí debía participar en las elecciones de las autoridades de la cabecera, lo cierto es que debía ser la asamblea comunitaria de la aquella la que determinara los requisitos y la manera en que lo podrían hacer, por lo que **ordenó** que se realizaran pláticas de conciliación y llegaran a un consenso para permitir a las agencias intervenir.

### ***Sala Regional Xalapa (SX-JDC-85/2014)***

La Sala Regional Xalapa **confirmó** la decisión del Tribunal Local. Analizó el sistema normativo de la cabecera para elegir al ayuntamiento, y consideró que, si bien las agencias no participaban en esa elección, **era importante que tomaran acuerdos para**

---

<sup>49</sup> En adelante, Tribunal Local



**incorporar de manera pacífica el derecho de las agencias**, por lo que exhortó a diversas autoridades, entre ellas, al Instituto a tomar las medidas necesarias para coadyuvar en la conciliación entre las comunidades.

### **Resultado**

A pesar de las reuniones que se llevaron a cabo, las comunidades no llegaron a ningún acuerdo respecto de la participación de las agencias.

Por un lado, la asamblea comunitaria de la cabecera insistía en que debían seguirse respetando la manera en que cada comunidad elegía a sus autoridades, además que para ellos era muy importante el servicio y cooperación en la comunidad.

Por otro lado, las agencias insistían en que era su derecho participar en la elección de las autoridades de la cabecera, y que el proceso de selección debía hacerse mediante planillas, una de las cuales debía estar integrada sólo por personas de las agencias.

### 2.2. Segunda elección ordinaria

Debido a la falta de acuerdos entre la cabecera y las agencias municipales, el seis de noviembre de dos mil dieciséis, se celebró la Asamblea General comunitaria para elegir a los integrantes del ayuntamiento de San Juan Bautista Atlatlahuaca, Oaxaca para el periodo 2017-2019.

Nuevamente, se excluyó a las agencias municipales, pero debido a su inconformidad, la asamblea comunitaria acordó la creación de dos regidurías que serían ocupadas por personas de las agencias.

***Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en Oaxaca (IEEPCO-SNI-367/2016)***

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

El Instituto local calificó como válida la elección tomando en cuenta que no existían acuerdos sobre la participación de la ciudadanía de las otras comunidades, y ordenó que en sus respectivas asambleas nombraran a quienes ocuparían las dos regidurías aprobadas para el efecto.

### ***Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (JDCI/05/2017 y acumulados)***

Las agencias impugnaron la validez de la elección de noviembre de dos mil dieciséis. El Tribunal local anuló la asamblea por considerar que no estaba acreditada la participación de las agencias, por ende, ordenó la celebración de una elección extraordinaria en la que participaran las tres comunidades.

### ***Sala Regional Xalapa (SX-JDC-130/2017 y acumulado)***

La Sala Regional Xalapa confirmó la determinación del Tribunal Local, pues advirtió que no había elementos objetivos y sólidos que generaran la convicción de la disposición de la cabecera para flexibilizar o armonizar su sistema normativo interno con el propósito de lograr la integración de las agencias en la elección.

### ***Resultado***

En mayo de dos mil diecisiete, la asamblea comunitaria de la cabecera ratificó a las autoridades electas en noviembre de dos mil dieciséis. El Instituto local concluyó que esa determinación no podía tener el efecto porque la elección había sido anulada.

En cumplimiento a las sentencias del Tribunal local y la Sala Regional Xalapa, se celebraron diversas reuniones en las cuales no se llegó a acuerdo alguno respecto la forma en que participaría la ciudadanía de las agencias municipales.



2.3. Elección extraordinaria

Debido a la falta de acuerdos, la autoridad de la cabecera convocó a una asamblea electiva el once de marzo de dos mil dieciocho, en la que sólo participó la población de la cabecera. Por su parte, el dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, se celebró la elección convocada por las agencias, en la cual además de su población, participaron quince ciudadanos de la cabecera.

***Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana en Oaxaca (IEEPCO-SNI-22/2018)***

El Instituto local, validó la elección de once de marzo de dos mil dieciocho.

Consideró que esa elección se realizó conforme a los usos y costumbres de la cabecera. Estimó que, con base en los últimos criterios la Sala Superior, en los municipios en que cohabitan dos o más comunidades indígenas autónomas, cada pueblo debe elegir a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres.

Sin embargo, concluyó que para que las comunidades se encuentren en una situación real de igualdad, debe existir un acuerdo sobre la distribución de recursos, así como preverse formas alternas de participación de las demás comunidades en la toma de decisiones que las afecte, por lo que **ordenó** que las tres comunidades llegaran a un acuerdo al respecto.

***Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (JDCI/48/2018 y JNI/30/2018)***

El Tribunal local revocó el acuerdo del Instituto Local y consideró que la elección válida era la de dieciocho de marzo, por haber sido la que

### **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

cumplía con el principio de universalidad del voto. En consecuencia, anuló la elección de la cabecera municipal de once de marzo.

En este punto, es dable señalar que la agencia de Zoquiapam Boca de los Ríos se desistió de su juicio, ya que aceptó el acuerdo propuesto por la cabecera municipal en el sentido de que los recursos recibidos por las transferencias federales serían repartidos entre las tres comunidades, de forma que la cabecera se quedaría con el 50% de éstos y los demás se repartiría en partes iguales entre las agencias municipales.

#### ***Sala Regional Xalapa (SX-JDC-130/2017 y acumulado)***

La Sala Regional Xalapa **modificó** la sentencia del Tribunal local. Consideró que, al no haber llegado a acuerdo alguno respecto de la participación de la ciudadanía de las agencias, la elección de dieciocho de marzo no cumplió con lo ordenado en las sentencias de dos mil diecisiete.

Asimismo, consideró que lo alegado respecto a que el ordenar la participación de las agencias en la elección de la cabecera era contrario a sus usos y costumbres no podía ser analizado, al tratarse de cosa juzgada, pues consideró que ello ya había sido analizado en las sentencias de diecisiete, dictadas por ella y el Tribunal local

### **3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO QUE NO SE COMPARTEN**

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior propone **revocar** la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-921/2018 y acumulado y, con ello, validar la elección de once de marzo de dos mil dieciocho celebrada por la cabecera municipal.



Las consideraciones que sustentan su resolución y, respecto de las cuales me aparto, son esencialmente las siguientes.

En primer lugar, la mayoría considera que no es jurídicamente posible sostener la validez de la elección de dieciocho de marzo de dos mil dieciocho; toda vez que, al no existir un acuerdo para integrar en la elección de las autoridades de la cabecera municipal a las agencias de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, **debe prevalecer el sistema normativo interno de la cabecera y, por ende, la elección celebrada el once de marzo.**

En segundo término, aducen que la Sala responsable no llevó a cabo una interpretación de los principios de autodeterminación y de sufragio universal desde una perspectiva intercultural que tuviera como premisa, precisamente, que en el caso concreto existe un conflicto **intercomunitario** en el que aún no hay un acuerdo que permita afirmar que las agencias deben ser incluidas en la elección de autoridades municipales.

En tercer lugar, argumentan que el principio constitucional de sufragio universal no obliga necesariamente a que los municipios, en donde coexisten comunidades con costumbres o sistemas normativos diversos, deban integrarse para elegir a las autoridades municipales. Lo anterior, porque el sufragio universal en las comunidades indígenas atiende a sus propios sistemas normativos y a la pertenencia de sus integrantes a aquellas.

En este sentido, el proyecto mayoritario concluye que, en ausencia de un acuerdo entre las tres comunidades para participar en la elección de las autoridades de la cabecera municipal, no puede estimarse vulnerado el derecho a la universalidad del voto de las agencias, porque al ser las tres comunidades autónomas, éste se cumple al interior de cada una de ellas.

**4. RAZONES POR LAS QUE ME APARTO DEL CRITERIO  
MAYORITARIO**

El proyecto de la mayoría parte del supuesto de que, para garantizar el sufragio universal en la elección del cabildo del Ayuntamiento, es condición necesaria, la existencia de un acuerdo entre las agencias y cabecera municipal. Sin embargo, desde mi perspectiva, esta posición no toma en consideración dos cuestiones.

Por una parte, una postura que valide la elección de once de marzo de dos mil dieciocho a partir de la falta de acuerdos (como el que sostiene la mayoría), implícitamente desconoce el proceso de diálogo que, como resultado de la cadena impugnativa que antecede al presente recurso de consideración, se ha gestionado entre la cabecera y las agencias.

Esto es, si bien no se ha materializado un acuerdo firme, lo cierto es que ya existen mesas y trabajos de diálogo tendientes a lograrlo. Por ende, cualquier posición que valide elecciones que no sean producto de un auténtico proceso de diálogo y negociación, desconoce tácitamente los exhortos y las prescripciones que en las sentencias pasadas se han establecido con la finalidad de que se llegue a un acuerdo para que la participación de las agencias se concrete.

La segunda cuestión que la propuesta mayoritaria omite considerar es que, en el presente caso, el sufragio universal para designar a los integrantes del Ayuntamiento debe estar garantizado en la medida de que con ello se privilegia la intervención de las agencias en decisiones que tienen impacto en su vida cotidiana.

Lo anterior, en el caso concreto, se materializa en la distribución de los recursos federales que recibe la cabecera municipal y distribuye a las comunidades que integran el ayuntamiento.



En otras palabras, el proyecto mayoritario omite considerar que, en el fondo del asunto, el debate esencial radica en lograr un equilibrio en la integración del cabildo, de modo que los regidores y demás funcionarios puedan vigilar, por un lado, que los recursos federales que se entregan al Ayuntamiento, se distribuyan a las agencias de modo regular y periódico; y, por otro, que puedan tener plena participación en las actividades de aquél que irremediablemente impactan en su desarrollo como comunidad.

Con base en las premisas expuestas, mis motivos de disenso se estructuran bajo dos premisas estrechamente relacionadas.

4.1. Falta de acuerdos derivados de los trabajos de mediación entre las comunidades y universalidad del sufragio

Al analizar distintas controversias en las que converge el derecho de autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas con el principio de universalidad del sufragio, la Sala Superior ha desarrollado una doctrina judicial basada en la necesaria ponderación de los derechos y principios en conflicto.

Lo anterior implica un cambio de paradigma, puesto que, la tensión entre los derechos y principios constitucionales se resuelve atendiendo a las condiciones fácticas y jurídicas de cada caso.

Por tal motivo la solución no es universal, y debe examinarse el caso concreto con herramientas y pruebas fehacientes para tomar la decisión que mejor atempere la tensión entre los derechos fundamentales inmiscuidos, a efecto de evitar la imposición externa de arreglos electorales que puedan constituir una interferencia injustificada en las comunidades y pueblos indígenas.

Así, tratándose de conflictos comunitarios, es necesario valorar el contexto en que surgen, a fin de definir claramente los límites de la

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.

Con esta forma de proceder se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia, distinta a la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre "ganadores" y "perdedores" sobre la determinación de un tercero imparcial.

Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es parte, establece en su artículo 5 que en la aplicación de dicho instrumento internacional *"deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente"*; asimismo, *"deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos"* y *"adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo."*

Adicionalmente, el Convenio 169 dispone en su artículo 8 que **"al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario"**, y entre ellas **"el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no**



**sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en asuntos relacionados con los derechos de las comunidades indígenas, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.<sup>50</sup>

En el caso, se encuentran en juego el derecho fundamental de los integrantes de las comunidades indígenas a la libre determinación y autogobierno, así como el principio de universalidad del sufragio.

Tales derechos implican que son los propios pueblos y comunidades indígenas quienes deben tomar las decisiones relativas a sus asuntos internos y disponer de medios para ejercer su autonomía, lo anterior, siempre y cuando no se ponga en riesgo la unidad nacional, y con absoluto respecto a los derechos humanos de sus integrantes.

Así, de los citados derechos se derivan otros establecidos en el apartado A del artículo 2º constitucional, entre ellos, su capacidad de definir, a través del sufragio, sus propias instituciones, esto es, de elegir a sus autoridades de acuerdo con la voluntad de los integrantes de la comunidad.

Esta Sala Superior ha considerado que el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste. El principio de universalidad se

---

<sup>50</sup> *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

traduce en la fórmula “cada persona un voto” de forma tal que no se admite discriminación o distinción injustificada para excluir a ciudadanos y ciudadanas que tienen derecho a participar de manera activa o pasiva en la integración de los órganos representativos.

El principio de universalidad se encuentra reconocido tanto a nivel constitucional, como convencional y local en el sentido de que es un derecho de ciudadanía votar y ser votados para cargos de elección popular en elecciones realizadas por sufragio universal e igual.<sup>51</sup>

En particular, la normativa local de Oaxaca establece que el sufragio se caracteriza por ser universal; asimismo, se prevé que las elecciones de concejales municipales, que se rigen mediante sistemas normativos internos, respetarán las normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, siempre que no se violen los derechos fundamentales.<sup>52</sup>

De esta forma, cuando se analiza una distinción que pueda resultar discriminatoria se debe atender a su contexto, en particular tratándose de comunidades indígenas que se diferencian de la mayoría de la población, entre otros, por sus lenguas, costumbres y formas de organización.

De ahí que una distinción que pueda ser o parecer discriminatoria en un contexto puede no serlo o parecerlo en otro, máxime considerando que los derechos político-electorales de votar y ser votados no son derechos absolutos, y el establecimiento de requisitos para su ejercicio, tratándose de restricciones intracomunitarias, debe

---

<sup>51</sup> Artículos 35, fracciones I, II y III; 36, fracción III; 41, párrafo 2, 115, primer párrafo; 116, párrafo 2, fracción IV, inciso a), y 122, base primera, fracción I, de la Constitución General; así como 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>52</sup> Artículos 24, fracciones II y III; 25, base A, fracción II, y 29, párrafo 2º, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 7; 8, párrafo 2 y 3; 10, fracción I; 11, fracción I; 12, y 82 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SALA SUPERIOR**

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

valorarse necesariamente desde una perspectiva intercultural considerando sus propios sistemas e instituciones y las particularidades propias de cada pueblo y comunidad.

**Ahora bien, precisado lo anterior, en el presente caso, disiento respetuosamente de la mayoría, porque, como primera premisa fáctica y normativa, tenemos que las diversas resoluciones del IEEPCO, Tribunal Local y la Sala Regional Xalapa, ya exhortaron a la cabecera municipal para que estableciera los mecanismos que permitieran la participación de las agencias en la elección de los integrantes del Ayuntamiento.**

El reconocimiento de esta premisa es fundamental, puesto que, el primer acercamiento a la controversia, en general, y al respeto de la universalidad de sufragio, en particular, no puede hacerse desconociendo las gestiones llevadas a cabo por las agencias de El Porvenir y Zoquiapam Boca de los Ríos, concretadas en las diversas resoluciones administrativas y jurisdiccionales.

En efecto, el resultado de las resoluciones en comento fué un intento por abrir canales de comunicación que aminoran las controversias que se presentan entre la cabecera y las agencias municipales, justamente en pro de un proyecto común, que es el desarrollo de tales comunidades cumpliendo su cosmovisión y realizando un ejercicio de sus derechos político-eléctorales apegado al principio constitucional de universalidad del sufragio, **en atención a que ambas comunidades cohabitan en el mismo municipio.**

De esta manera, no comparto el proyecto mayoritario, porque validar la elección de once de marzo implicaría desconocer, a partir de una falta de acuerdos, que los mismos precisamente están en vía de desarrollo.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

En otras palabras, es una postura que favorece y privilegia a la cabecera municipal, a pesar de su resignación de colaborar para llevar a cabo los acuerdos ya exigidos.

Entonces, si bien a lo largo de la cadena impugnativa no se advierte la obligación directa a cargo de la cabecera de integrar a las agencias municipales a las elecciones del Ayuntamiento, sí existe un discurso que la exhorta a establecer mecanismos necesarios para garantizar la participación de dichas agencias atendiendo a la trascendencia que tiene el desempeño de dicho órgano municipal en todos los habitantes de un Municipio. Esto es, existe la preocupación de garantizar el sufragio universal.

Por tal motivo, a mi parecer, los trabajos de mediación en el presente caso cobran una especial relevancia, pues son la evidencia de que las tres comunidades están constreñidas a abrirse a un diálogo en el que establezcan reglas comunes a efecto de elegir a las autoridades del Ayuntamiento, que representará, precisamente, a la cabecera y las agencias en el sistema orgánico-administrativo que contempla el sistema federal.

Es cierto que, para lograr esa participación conjunta, es necesario que se logren acuerdos en los que se zanjen aspectos como los criterios de pertenencia a la comunidad para poder votar y ser votados como autoridades tradicionales, sin embargo, consideramos que la sentencia de la Sala debe coadyuvar a que tales acuerdos se logren, sobre todo, considerando que se tiene ya un camino de casi 5 años de diálogos para concretar esa inclusión.

Por ende, me parece que el ulterior desconocimiento de los intentos por construir un acuerdo que permita la participación de las agencias en la elección de las autoridades constituiría validando la elección de once de marzo de dos mil dieciocho, como propone la mayoría,



constituiría una regresión que aminora el principio de progresividad, porque no debe perderse de vista que es mandato constitucional que la autonomía y libre determinación de nuestros pueblos y comunidades indígenas se ejerza dentro del marco constitucional que asegure la unidad nacional y que se respeten irrestrictamente los derechos y principios establecidos para el ejercicio de las prerrogativas político electorales de todo el pueblo indígena. Lo que, en el caso concreto, se traduce en la universalidad del voto.

Ahora bien, en congruencia con lo anterior, además de la existencia de sentencias que ya exhortaron a la cabecera municipal a dialogar y a llegar un acuerdo, también estimo que el respeto y garantía del sufragio universal a favor de las agencias es la solución que logra amalgamar la cosmovisión interna de comunidades a las formas de organización del Estado Mexicano y materializa que todas las voces y expresiones de los ciudadanos que integran el municipio tengan cabida en el Municipio, tal como lo dispone nuestra Carta Suprema.

Precisamente, en mi opinión, la decisión que se tome en el presente caso debe respetar las formas de organización interna de las comunidades, pero, a la vez, reconocer el sufragio universal de la que gozan todos los integrantes de un municipio.

De esta manera, considero que la solución que combina y equilibra las pretensiones en juego, es aquella que prefiere la prevalencia de la universalidad del voto; puesto que, permite la participación de todas las comunidades que integran un Municipio.

Lo anterior, porque como se puso de manifiesto en el contexto que rodea a la controversia, el conflicto esencial está relacionado con los recursos administrados la cabecera y no necesariamente con un tema directamente vinculado con los usos y costumbres de la comunidad de la cabecera municipal.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

En el caso, la discusión no pasa por el tema de que una comunidad quiera imponer a otra sus costumbres o usos, sino que estamos ante una disputa por la integración del cabildo, en el éste controla, administra y reparte los recursos públicos. De ahí que, sostener la autonomía para conservar el sistema interno que excluye a los habitantes de las agencias, no está directamente relacionada con la autodeterminación de pueblos originarios.

Por el contrario, me parece que debe sostenerse el principio de universalidad del voto, puesto que ello garantizaría la participación de todos los integrantes del Ayuntamiento en la elección del cabildo, cuestión que resulta acorde **con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.**

En efecto, no debe perderse de vista que cuando se trata de integrar un Ayuntamiento, la afectación trasciende del simple ámbito **intercomunitario al intracomunitario.**

Es decir, la afectación o beneficios derivados de la administración de los recursos y la toma de decisiones en el Ayuntamiento que irremediablemente pueden afectar a todos los habitantes de un Municipio, entre ellos, a las tres comunidades, **dota al conflicto de cierta unicidad que no puede desconocerse.**

Entonces, el que hecho de que las decisiones del Ayuntamiento impacten en el desarrollo de todas las comunidades que integran un Municipio, no puede llevarnos a resolver tajantemente que el conflicto necesariamente se limita a una cuestión de autogobierno y libre determinación interna, o bien, de autonomía interna de las comunidades, pues en el fondo no es así.



El problema deja de circunscribirse al interior de una comunidad, cuando trasciende y tiene impacto en las demás comunidades que integran el Municipio.

Así, considero que el problema no se limita a un tema de usos y costumbres internos, por el que no pueda ampliarse la universalidad del sufragio en la elección de las autoridades del Ayuntamiento.

Incluso, debe enfatizarse que, el hecho de que a lo largo de la cadena impugnativa exista una insistencia por las diferentes autoridades administrativas y jurisdiccionales de garantizar la participación de las agencias municipales, precisamente atiende a la afectación que puede derivar de que sólo una comunidad se haga responsable de la administración y toma de decisiones que impactan en las demás.

En suma:

- La postura de la mayoría desconoce la importancia de las mesas de trabajo y diálogos, sí inconclusas, pero con el fin de lograr la universalidad del sufragio. Lo que se traduce en validar el actuar unilateral de la cabecera municipal y su falta de disposición de acceder a acuerdos.
- Permitir la participación de las agencias con base en el principio de universalidad del sufragio, es una solución que logra amalgamar la cosmovisión de dichas comunidades a las formas de organización del Estado Mexicano y materializa que todas las voces y expresiones de los ciudadanos que integran el municipio tengan cabida en el Municipio, tal como lo dispone nuestra Carta Suprema.

## **SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

- La controversia no puede calificarse tajantemente como un conflicto intercomunitario si las decisiones de una comunidad afectan a otras y trascienden al ámbito interno.

### 4.2. Importancia de participar en la integración del Ayuntamiento

Ahora bien, dado que el proyecto califica tajantemente con un conflicto intercomunitario la presente controversia y, en ese sentido, desestima cualquier tipo de universalidad del sufragio que pudiera reconocerse a favor de las agencias, deja de advertir que el ámbito de decisión, representación y actuación de las autoridades del Ayuntamiento es distinto al de las autoridades que representan a las agencias municipales, ya que entre ellas existen diferencias sustanciales de facultades, atribuciones y ámbito de actuación.

Esto es, no bastaba simplemente desestimar la pretensión de sufragio universal, con base en la autonomía interna de las comunidades que integran el municipio de San Juan Bautista Atalahuca, Oaxaca y con la calificación del conflicto con intercomunitario.

Bajo tal perspectiva, en el proceso de avenencia, las agencias municipales expusieron que el objetivo de intervenir en la elección de los integrantes del ayuntamiento era contar con participación sobre las decisiones que tienen impacto en la vida cotidiana de esos núcleos de población, principalmente, en lo que a la distribución de recursos federales se refiere.

Es decir, sobre cuestiones que deben decidirse con la representación en el ayuntamiento de todas las comunidades, al ser, precisamente, el Municipio quien decide las líneas del plan municipal y programas de gobierno y, al final, el reparto de recursos federales.

En ese tenor, las autoridades de la agencia si bien ejercen atribuciones propias de autogobierno como lo es la prestación de



algunos servicios públicos, lo cierto es que son órganos auxiliares del Municipio, que no están en un plano de igualdad con las autoridades del Ayuntamiento, en realidad son los integrantes de dicho ayuntamiento quienes ejercen representación extra comunitaria, con la Entidad Federativa, la Federación y a su vez otros municipios, coordinan y establecen la política pública que el Municipio seguirá, distribuye las participaciones federales; fija las reglas de colaboración administrativa y da las bases de su organización y funcionamiento, de ahí que encuentra justificación su intervención en la elección de sus integrantes.

En ese sentido, los trabajos de mediación evidencian la necesidad de lograr una apertura y disposición por parte de las agencias y la cabecera municipal para dialogar y lograr un consenso que derive en una asamblea electiva en la que participen todos los ciudadanos.

Cabe resaltar que en autos no obran elementos que revelen que los usos y costumbres de la cabecera municipal se puedan ver afectados o su existencia se ponga en riesgo, ya que no se advierten cuáles elementos se verían alterados con la participación de las agencias en la asamblea electiva, ni qué costumbres se tendrían que afectar para que su participación se pueda materializar. **Máxime que, las tres comunidades forman parte del Pueblo Chinateco y comparten una lengua en común.**

Con base en lo expuesto, se estima que resolver como lo propone el proyecto mayoritario, en el sentido de que ante la falta de acuerdos entre los integrantes de las comunidades, resulta válido que la ciudadanía de la cabecera en ejercicio de su derecho de autodeterminación y, en específico, del de autogobierno haya tomado la decisión de realizar su asamblea conforme al sistema normativo que ha venido defendiendo y que para ellos es el existente, vacía por completo el derecho de los ciudadanos de las agencias de elegir a

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

sus gobernantes, pero sobre todo, de tener representantes que vigilen que los recursos que recibe el Ayuntamiento sean equitativamente distribuidos.

Privilegiar el autogobierno, coloca en riesgo a los ciudadanos de las agencias, quienes precisamente, quieren participar en la elección del cabildo, porque históricamente se han dolido de ser marginados presupuestalmente y carecer de los servicios públicos indispensables.

Por ello, dado que dado que ni la elección de once ni dieciocho de marzo de dos mil dieciocho, fueron resultado de un auténtico diálogo y deliberación entre la cabecera y las agencias municipales, aquellas deben invalidarse, pero constriñendo nuevamente a la cabecera municipal y agencias a realizar los trabajos necesarios para permitir la participación de estas últimas en la elección de las autoridades del Ayuntamiento.

En virtud de las consideraciones que expongo, de manera respetuosa, me aparto de las consideraciones aprobadas por la mayoría y emito el presente **voto particular**.

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-1953/2018 y acumulados

**ANEXO**

DOCUMENTO	CONTENIDO
<b>2017</b>	
Acta de comparecencia de la asamblea realizada por las agencias municipales de fecha 09/03/17	Los agentes de las comunidades de Zoquiapam y de El Porvenir acordaron realizar una elección extraordinaria y ponerse en contacto con la cabecera municipal.
Oficio IEEPCO/DESN/697/2017 de fecha 15/03/17	El oficio convoca a Pedro Andrés Solís Hortiz a una reunión de trabajo para el 22 de marzo de ese año.
Escrito de Pedro Andrés Solís Hortiz de fecha 22/03/17	El escrito explica que el ciudadano citado para una reunión de trabajo no asistirá, ya que no pudo consultarlo en su asamblea comunitaria.
Oficio IEEPCO/DESN/795/2017 de fecha 23/03/17	El oficio convoca a Pedro Andrés Solís Hortiz a una reunión de trabajo para el 31 de marzo de ese año.
Razón de no comparecencia emitida el 31/03/17	El Instituto local da fe de que el ciudadano citado no asistió a la reunión a la que fue convocado.
Oficio IEEPCO/DESN/845/2017 de fecha 03/04/17	El oficio convoca al Pedro Andrés Solís Hortiz a una reunión de trabajo para el diez de abril de ese año.
Escrito de Pedro Andrés Solís Hortiz de fecha 10/04/17	El escrito explica que el ciudadano citado para una reunión de trabajo no asistirá, ya que por razones de tráfico no pudo llegar.
Acta de asamblea realizada por la cabecera municipal el día 26/04/17	En la asamblea se acordó rechazar la imposición de un consejo municipal.
Reunión de trabajo entre las autoridades gubernamentales y los miembros de las comunidades con fecha 02/05/17	En la reunión se acordó que las comunidades presentarían opciones para integrar un consejo municipal.
Acta de asamblea realizada por la cabecera municipal el día 06/05/17	En la asamblea se ratifica la postura en contra de un consejo municipal.

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

<b>DOCUMENTO</b>	<b>CONTENIDO</b>
Reunión de trabajo entre las autoridades gubernamentales y los miembros de las comunidades con fecha 12/05/17	Los miembros de la cabecera municipal no están de acuerdo con la celebración de una elección extraordinaria.
Acta de asamblea realizada por la cabecera municipal el día 21/05/17	En la asamblea se desconocen a los agentes municipales de Zoquiapam y El Porvenir y se ratifica la postura en contra de un consejo municipal.
Reunión de trabajo entre las autoridades gubernamentales y los miembros de las comunidades con fecha 24/05/17	En la reunión se llegó a la conclusión de que no es posible llegar a un acuerdo entre las comunidades.
Minuta de trabajo de fecha 03/07/17	En la reunión se acordó que los órganos de gobierno estatal asistieran a una reunión donde todos los representantes de trabajo puedan presentar sus ideas.
Minuta de trabajo 18/07/17	Se realizó la reunión con un grupo pequeño de representantes de la cabecera a quienes se les solicitó que generaran las condiciones para que fuera posible la realización de elecciones extraordinarias.
Acuerdo del Instituto local de fecha 31/08/17	En el acuerdo el Instituto local declara no válida la asamblea de ratificación del municipio de San Juan Bautista y ordena que se sigan con los trabajos para una elección extraordinaria.
Oficio IEEPCO/DESNI/1928/2017 de fecha 15/10/17	El Instituto local convocó a las comunidades a una reunión de trabajo el día 31 de octubre de ese año.
Acta circunstanciada del 31/10/17	En el acta se hace constar que los integrantes del Consejo de Administración Municipal de San Juan Bautista no acudieron a la reunión.
Oficio IEEPCO/DESNI/2175/2017 de fecha 27/11/17	El Instituto local convocó a las comunidades a una reunión de trabajo el día primero de diciembre.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

DOCUMENTO	CONTENIDO
Minuta de trabajo de la reunión celebrada 01/12/17	En la reunión no fue posible llegar a ningún acuerdo y se fijó fecha para una próxima reunión el día 8 de enero de 2018.
<b>2018</b>	
Acta de Asamblea General de la comunidad de El Provenir celebrada el 01/01/18	La comunidad acuerda que el Tribunal local debe de decretar la celebración de elecciones extraordinarias.
Minuta de trabajo de la reunión celebrada 08/01/18	En la reunión quedo clara las siguientes posturas: Las agencias pretenden que se celebre la elección extraordinaria, mientras que la cabecera municipal exige que se defienda su autonomía.
Oficio IEEPCO/DESNI/637/2018 de fecha 27/01/18	El Instituto local convocó a los miembros del consejo de administración municipal a una reunión de trabajo el día 2 de febrero de 2018.
Acta de comparecencia de fecha 31/01/18	Los miembros de las agencias manifestaron que no estaban de acuerdo con la elección de acuerdo a las costumbres de la cabecera municipal.
Escrito de la comunidad de El Porvenir de fecha 02/02/18	En el escrito la comunidad de el Porvenir presenta una propuesta de convocatoria de elección extraordinaria con la participación de todas las comunidades.
Minuta de trabajo de fecha 02/02/18	Los miembros de las comunidades manifestaron lo siguiente: las agencias proponen que se celebre la elección extraordinaria el cuatro de marzo siguiente. Por otra parte, los miembros de la cabecera están de acuerdo con una elección extraordinaria siempre y cuando se respete su sistema normativo interno.
Informe del Instituto local de fecha 07/02/18	El Instituto local informa que las comunidades acordaron reunirse el día 28 de febrero de 2018.
Asamblea General Comunitaria celebrada el 25/02/18	En dicha asamblea se llegó al acuerdo de que si el dialogo con las agencias fallara la cabecera realizaría su propia elección extraordinaria.

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

<b>DOCUMENTO</b>	<b>CONTENIDO</b>
Minuta de trabajo de fecha 28/02/18	<p>En la reunión de trabajo se llegaron a las siguientes conclusiones:</p> <p>Las agencias municipales celebrarán su asamblea el 18 de marzo de 2018.</p> <p>La cabecera municipal sostiene que se debe de respetar su autonomía y libre determinación.</p> <p>La cabecera convocará su propia asamblea.</p>
Escrito presentado por las agencias municipales de fecha 28/02/18	En su escrito, las agencias informan al instituto local de la celebración de su asamblea, así como, le solicitan que proporcione el personal de seguridad suficiente.
Informe del Instituto local de fecha 02/03/18	En su informe, el Instituto local comunica al Tribunal local que la situación en el municipio es muy compleja y que la población esta polarizada.
Escrito del comité comunitario de seguimiento electoral formado por miembros de la cabecera que no se sienten representados de fecha 09/03/18	En su escrito el comité confirma una reunión que tendría verificativo el 10 de marzo de ese año.
Minuta de acuerdos de fecha 10/03/18	En dicha reunión las agencias municipales le otorgaron al presidente del comité comunitario de seguimiento electoral la convocatoria de elección extraordinaria para que se realizaran elecciones simultaneas.
Acta de elección extraordinaria celebrada el 11/03/18	En el acta consta la celebración de una asamblea general comunitaria únicamente conformada por los miembros de la cabecera municipal.
Escrito emitido por la cabecera municipal de fecha 14/03/18	En su escrito, la cabecera municipal informa de la celebración de su asamblea el 11 de marzo e informa de los resultados.
Acta de asamblea general de carácter electiva de la comunidad de El porvenir que tuvo lugar el día 18/03/18	En el acta consta la celebración de la comunidad de El Porvenir.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

## SUP-REC-1953/2018 y acumulados

DOCUMENTO	CONTENIDO
Acta de asamblea general de carácter electiva de la comunidad de Zoquiapam que tuvo lugar el día 18/03/18	En el acta consta la celebración de la comunidad de Zoquiapam.
Acta de asamblea general de carácter electiva de la cabecera municipal que tuvo lugar el día 18/03/18	En el acta consta la celebración de la comunidad de la cabecera municipal, en dicha acta se hace constar que se atrasó la celebración de la asamblea en dos ocasiones por falta de quorum, hasta que, con 90 habitantes, pudieron dar inicio a la asamblea.
Escrito donde se presentan los resultados de la Sesión extraordinaria del Consejo Municipal de San Juan Bautista de fecha 20/03/18	En el escrito se expone que en la sesión extraordinaria compuesta por miembros de las tres comunidades se aceptan los resultados de las elecciones simultáneas que tuvieron lugar el pasado 18 de marzo.
Escrito de las agencias municipales de fecha 22/03/18	En el escrito, las agencias municipales solicitan que se tenga por válida la elección extraordinaria celebrada el 18 de marzo de 2018.
Oficio IEEPCO/DESNI/914/2018 de fecha 23/03/18	El Instituto local informa que ante la falta de acuerdo entre las comunidades no intervendrá en ninguna de las asambleas de las comunidades
Escrito presentado por los "ciudadanos de San Juan Bautista" el día 28/03/18	En su escrito, los promoventes señalan que no tuvo verificativo la asamblea de fecha once de marzo de ese año.
Escrito presentado por la cabecera municipal el día 02/04/18	En su escrito, integrantes de la cabecera municipal manifestaron su inconformidad con la elección del 18 de marzo, ya que violentaba su sistema normativo interno.
Oficio IEEPCO/DESNI/973/2018 de fecha 12/04/18	El Instituto local informa que hasta ese momento no se había realizado la elección extraordinaria en el municipio.
Escrito presentado por los representantes de las agencias municipales el día 03/05/18	En el escrito las comunidades de Zoquiapam y el Porvenir expusieron el sistema normativo que a su juicio opera en el municipio.

**SUP-REC-1953/2018 y acumulados**

<b>DOCUMENTO</b>	<b>CONTENIDO</b>
El acuerdo IEEPCO-CG-SIN-22/2018 de fecha 08/06/18	En el acuerdo el Instituto local declara válida la elección del once de marzo por apegarse a las costumbres e inválida la elección del 18 del mismo mes, porque una de las partes impuso unilateralmente reglas ajenas al sistema normativo interno.
Escrito de fecha 30/06/18 emitido por El Porvenir	Solicita que el Tribunal local se pronuncie sobre la procedencia o improcedencia de la prueba antropológica que solicitó.
Informe emitido por la Secretaria de Gobierno de Oaxaca el 30/06/18	El informe explica que el municipio de San Juan Bautista Atlatluca se rige por el sistema de usos y costumbres y por la Ley Orgánica Municipal.
Informe del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social emitido el 23/07/18	El informe explica que para la realización de un estudio antropológico es necesario pagar el importe de \$50,000.00.
Oficio TEEO/SG/A/6595/2018 emitido por el Instituto local el día 29/08/18	El oficio especifica los tópicos que debe cubrir el estudio antropológico.
Escrito presentado por la comunidad de Zoquiapam el día 09/09/18	En el escrito, la comunidad expresa su voluntad de desistirse de la demanda en virtud de llegar a un acuerdo económico con la cabecera municipal
Escrito presentado por la Cabecera Municipal el día 18/09/18	El escrito refiere que la agencia municipal presentó una demanda ante la Sala Indígena alegando su plena autonomía en relación con la cabecera municipal.
Escrito presentado por la comunidad de El Porvenir el día 24/09/18	En el escrito la comunidad actora se desiste de la prueba antropológica.
Acuerdo emitido por el Tribunal local el día 4/10/18	Se acuerda cancelar el estudio antropológico.
Escrito presentado por la Cabecera Municipal el día 08/10/18	En el escrito la cabecera municipal solicita que continúe el estudio antropológico.