TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARÍA

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-146/2020 Y ACUMULADOS

En la Ciudad de México, **nueve de enero de dos mil veintiuno.** ----------
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, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento de lo ordenado en **RESOLUCIÓN de seis de enero del año actual,** en el expediente al rubro indicado por la **Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, siendo las **quince horas con cincuenta minutos del día en que se actúa,** el suscrito lo **NOTIFICA A LOS PROMOVENTES DEL ACUMULADO SUP-REC-152/2020 Y DEMÁS INTERESADOS**; mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta Sala, anexando copia de la citada determinación en versión electrónica firmada de la misma forma, constante de **ciento veinte páginas con texto**. DOY FE. ----------

ACTUARIO

ISRAEL ESQUIVEL CALZADA

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA SUPERIOR
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS

TRIBUNAL ELECTORAL

EXPEDIENTES: SUP-REC-146/2020 Y ACUMULADOS

ENCARGADO DEL ENGROSE: MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA[1]

Ciudad de México, seis de enero de dos mil veintiuno.

Resolución que **sobresee** las demandas de recurso de reconsideración interpuestas por **Celso Valdez Castellano y otras personas**, a fin de controvertir la resolución emitida por la **Sala Regional Xalapa**, en el juicio ciudadano **SX-JDC-148/2020 y acumulados.**

ÍNDICE

GLOSARIO 1
I. ANTECEDENTES 2
II. COMPETENCIA 3
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL 4
IV. ACUMULACIÓN 4
V. IMPROCEDENCIA 4
1. Decisión 4
2. Marco jurídico 5
3. Caso concreto. 7
4. Conclusión 11
V. RESUELVE 12

GLOSARIO

Ayuntamiento:	Ayuntamiento de Mixistlán de la Reforma, Oaxaca.
Agencia:	Agencia de Santa María Mixistlán.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Juicio ciudadano:	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Instituto local:	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
Recurrentes:	Celso Valdez Castellano, Amulfo Aldaz González, Gregorio Ygnacio Márquez, Eleuterio Apolonio Vargas, Víctor Ramírez García y Apolonio Vargas Martínez, quienes se ostentaron como originarios y vecinos de la comunidad de Santa María Mixistlán, presentaron la demanda que originó el expediente **SUP-REC-146/2020.** Crescencio González Martínez y Gregorio Vargas Martínez, con el carácter de autoridades electas en la asamblea general celebrada el veintinueve de diciembre de dos mil diecinueve, presentaron la demanda registrada en el expediente **SUP-REC-152/2020.** María Hernández Labastida, Zenaida López Martínez, Camerina Salvador Ramírez, Dolores Martínez Vásquez, Alicia Martínez Hernández, Cesárea Marcelino Jiménez, Yuridia Pérez Martínez, Zenaida Hernández Labastida, Mayra Salvador Pérez, Sara Pérez Ramírez, Aida Méndez Vásquez, Norma Martínez Ruíz, Josefina Germán Vargas, Erika Vásquez Valdez,

[1] Secretariado: Fernando Ramírez Barrios, German Vásquez Pacheco y Francisco M. Zorrilla Mateos.

	Natividad Labastida Isabel, Rosalía Guzmán Martínez, Verónica Esperanza Hernández Vásquez, Catalina Valdez Hernández, Florina Valdez Hernández, Adelina Salvador Martínez, Graciela Narciso Pérez, Alicia Vargas María, Celia Pérez Martínez, Patricia Martínez Pérez, Estela Martínez Rosas, Rutilia Nicolaza, Eugenia Gregorio Juana, Gregoria Martínez Ruíz, Lidia Jiménez Martínez, Esmeralda Martínez Ruiz, Nicolasa Ruiz Montes, Hilda Vargas Isabel, Felipa Martínez María, Nasarea Ferrer Rosa, Hilda Hernández Vásquez, Zenaida Jiménez Vásquez, Maribel Martínez Hernández y Carmen Hernández Parris, habitantes de la agencia Santa María Mixistlán, presentan la demanda por la cual se integró el expediente **SUP-REC-159/2020**.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Regional o Sala Xalapa:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz.
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

I. ANTECEDENTES

1. Proceso electoral comunitario

a. Primer asamblea general comunitaria de elección. El diez de noviembre de dos mil diecinueve,[2] se celebró la asamblea electiva de integrantes del Ayuntamiento para el periodo 2020-2022.[3]

b. Segunda asamblea general comunitaria de elección. El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, se recibieron en el Instituto local escritos por parte del entonces presidente municipal, por medio de los cuales informó sobre diversa elección realizada el veintinueve de diciembre de ese año, en la que se eligieron a los integrantes del Ayuntamiento para el periodo 2020-2022, en la que fue reelegido.[4]

c. Calificación de la elección. El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, el Instituto local calificó como jurídicamente válida la elección del Ayuntamiento realizada mediante asamblea general comunitaria de diez de noviembre de dos mil diecinueve.

2. Medios de impugnación locales

[2] Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden al año dos mil veinte.
[3] El acta se encuentra en las hojas 982 a 1013 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-148/2020.
[4] Los oficios 130/MRMO/2019 y 132/MRMO/2019 pueden consultarse en las hojas 1160 a 1173 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-148/2020.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

a. Demanda. En diversas fechas, ciudadanía del Ayuntamiento y de la agencia controvirtieron la validez de la elección.

b. Sentencia local. El quince de abril, el Tribunal local confirmó el acuerdo emitido por el Instituto local.

3. Juicios federales

a. Demandas. Inconformes, los días veintitrés y veintisiete de abril, así como el cuatro de mayo, los recurrentes promovieron juicios ciudadanos en contra de la sentencia del Tribunal local.

b. Sentencia. El veintitrés de julio, la Sala Xalapa confirmó la resolución emitida por el Tribunal local.

4. Recursos de reconsideración

a. Demanda. En desacuerdo, en diversas fechas, los recurrentes presentaron recursos de reconsideración.

b. Trámite. En su oportunidad, el magistrado presidente, mediante acuerdo, ordenó integrar los expedientes **SUP-REC-146/2020**, **SUP-REC-152/2020 y SUP-REC-159/2020**, y ordenó turnarlos a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

c. Engrose. En sesión del seis de enero de dos mil veintiuno, el proyecto de resolución presentado por el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, fue rechazado por mayoría de votos. Derivado de la votación, se encargó al magistrado Felipe de la Mata Pizaña la elaboración del engrose respectivo.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, por ser un recurso de reconsideración, respecto del cual corresponde a esta

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 3 de 13

autoridad jurisdiccional, en forma exclusiva, la facultad para resolverlo[5].

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020[6] en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución de los recursos de reconsideración de manera no presencial.

IV. ACUMULACIÓN

Esta Sala Superior advierte que en los recursos bajo análisis se actualiza una conexidad en la causa, en virtud de que existe identidad en la autoridad responsable y el acto impugnado.

De esta manera, en atención al principio de economía procesal y con el fin de evitar la emisión de resoluciones contradictorias, se determina la acumulación de los expedientes SUP-REC-152/2020 y SUP-REC-159/2020 al diverso SUP-REC-146/2020, pues este fue el primero que se registró en el índice de esta Sala Superior.

En consecuencia, se deberá agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria a los expedientes acumulados.

V. IMPROCEDENCIA

1. Decisión

[5] De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución, 186, fracción X y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica y 64 de la Ley de Medios.
[6] Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Esta Sala Superior considera que deben **sobreseerse** los recursos de reconsideración, toda vez no cumplen con el requisito especial de procedencia, ya que no subsiste un tema de constitucionalidad o convencionalidad.[7]

2. Marco jurídico

La normativa prevé desechar las demandas cuando el recurso o juicio de que se trate sea notoriamente improcedente[8].

Por otro lado, se establece que las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables y adquieren la calidad de cosa juzgada, a excepción de aquellas que se puedan controvertir mediante el presente recurso[9].

Por su parte, el recurso procede para impugnar las sentencias de fondo[10] dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

A. En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores.

B. En los demás juicios o recursos, cuando se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución.

Asimismo, se ha ampliado la procedencia de la reconsideración, cuando:

[7] Conforme con los artículos 61, párrafo 1, inciso b); 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68, párrafo 1, de la Ley de Medios.
[8] En términos del artículo 9 de la Ley de Medios.
[9] Conforme al artículo, 25 de la Ley de Medios, en relación con el artículo 195, fracción IV, de la Ley Orgánica.
[10] Acorde al artículo 61 de la Ley de Medios y la Jurisprudencia 22/2001 de rubro: **"RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO"**. Las tesis y jurisprudencias señaladas en la presente sentencia pueden consultarse en el portal de Internet del Tribunal Electoral: http://www.te.gob.mx

-Expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales,[11] normas partidistas[12] o consuetudinarias de carácter electoral[13].

-Se omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales[14].

-Se declaren infundados los planteamientos de inconstitucionalidad[15].

-Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias[16].

-Se ejerció control de convencionalidad[17].

-Se aduzca la existencia de irregularidades graves con la posibilidad de vulnerar principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales la Sala Regional omitió adoptar medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, se deje de realizar el análisis de tales irregularidades[18].

---

[11] Jurisprudencia 32/2009, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL."**

[12] Jurisprudencia 17/2012, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS."**

[13] Jurisprudencia 19/2012, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL."**

[14] Jurisprudencia 10/2011, de rubro: **"RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES."**

[15] Criterio aprobado por la Sala Superior, en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil doce, al resolver los recursos de reconsideración **SUP-REC-57/2012** y acumulado.

[16] Jurisprudencia 26/2012, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES."**

[17] Jurisprudencia 28/2013, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD".**

[18] Jurisprudencia 5/2014, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES."**

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

-Se alegue el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación[19].

- Cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o en caso de notorio error judicial, aun cuando no se realice un estudio de fondo[20].

- Cuando la Sala Superior considere que se trata de asuntos inéditos o que impliquen un alto nivel de importancia y trascendencia que generen un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, respecto de sentencias de las Salas Regionales[21].

Acorde con lo anterior, si se deja de actualizar alguno de los supuestos mencionados, la reconsideración será improcedente[22].

Además, debe decirse que procede el sobreseimiento de los medios de impugnación, cuando habiendo sido admitido aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia.[23]

3. Caso concreto.

¿Qué resolvió la Sala Xalapa?

La Sala Regional confirmó la sentencia del Tribunal local que a su vez confirmó la validez de la elección ordinaria de concejales del Ayuntamiento, esencialmente, por lo siguiente:

a. Exclusión de la agencia

[19] Jurisprudencia 12/2014, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN."**
[20] Jurisprudencia 12/2018, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL."**
[21] Jurisprudencia 5/2019, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES."**
[22] Acorde con lo dispuesto en el artículo 68, párrafo 1, de la Ley de Medios.
[23] En términos del artículo 11, numeral 1, inciso c), de la Ley de Medios.

-De la valoración de pruebas no se advirtió que la agencia tradicionalmente, y desde tiempos ancestrales, hubiera participado junto con la cabecera municipal en la elección de las autoridades que integran el Ayuntamiento.

-No obraban elementos para concluir que los habitantes de la agencia y los de la cabecera municipal, conformen una única comunidad indígena.

-El hecho de que los habitantes de la agencia al igual que los habitantes de la cabecera participen de manera conjunta en las asambleas que lleva a cabo un órgano vinculado con la propiedad o tenencia de la tierra del núcleo rural, en modo alguno resulta suficiente para demostrar que se trate de una misma comunidad indígena.

-Aun de considerar que la autoridad municipal aceptó la participación de la agencia en la asamblea de veintinueve de diciembre de dos mil diecinueve, tal determinación fue adoptada con posterioridad a la celebración de la asamblea de diez de noviembre de dos mil diecinueve, cuya validez se controvertía.

Autoridad incompetente para emitir la convocatoria

-La determinación de la asamblea general comunitaria de facultar a otras autoridades a convocar a la asamblea electiva estuvo sustentada esencialmente en la negativa del entonces presidente municipal de convocar a las asambleas relativas a la preparación de la elección.

-En efecto, **de la revisión de las constancias se advirtió** que ante la alegada falta de condiciones para convocar a una asamblea general, así como la negativa del presidente municipal de presentarse en la cabecera municipal, y dada su inasistencia a diversas mesas de trabajo, mediante asamblea general comunitaria de veintisiete de octubre de dos mil diecinueve, se determinó facultar y ordenar al Alcalde Único Constitucional y al Presidente del Comisariado de Bienes Comunales para que convocaran a la asamblea general de elección de las autoridades municipales 2020-2022.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 8 de 13

-Por ello se concluyó que dicha decisión se ajustó al derecho a la libre autodeterminación reconocido en el artículo 2o. constitucional, ya que la asamblea general comunitaria es la máxima autoridad en una comunidad indígena, por lo que sus determinaciones tienen validez, siempre que respeten los derechos fundamentales de sus integrantes.

De lo anterior, se advierte que la Sala Xalapa se limitó a realizar una mera valoración probatoria, es decir, en ningún momento llevó a cabo algún ejercicio de control constitucional o convencional, ya sea respecto de las normas comunitarias, o bien, la interpretación directa de un artículo constitucional.

¿Qué expone la parte recurrente?

-Alegan que existe un conflicto intercomunitario porque no se les ha permitido participar de la elección de las autoridades municipales, a pesar de las diversas mesas de diálogo y conciliación que tuvieron.

-Insisten que el presidente municipal nunca se negó a realizar la elección, sino que se encontraba en mesas de negociación.

-Sostienen que se vulneró su sistema normativo interno porque el presidente municipal no convocó a la asamblea electiva y, por lo tanto, el criterio de la Sala Regional implica que prácticamente no importa quién convoque para una asamblea general.

-Manifiestan que el principio de universalidad del sufragio implica que toda la ciudadanía pueda ejercer su derecho a votar en las elecciones populares, por lo que se debe de invalidar la elección.

-Expresan que la cabecera y la agencia no son autónomas entre sí, ya que participan de manera conjunta en las asambleas del Comisariado de Bienes Comunales, así como que son del mismo origen y hablantes de la misma lengua materna y su variante.

-Refieren que excluir a la ciudadanía de la agencia implicó una violación al principio de progresividad de los derechos humanos y que no se consideró la equidad y la paridad de género.

-Indican que existió la omisión de revisar que no se cumplieron con los presupuestos para admitir los escritos y pruebas de quienes se apersonaron como terceros interesados en los juicios locales, específicamente por lo que hace a su oportunidad.

-Finalmente, mencionan que la Sala Regional no valoró los planteamientos en cuanto a que una de las personas electas no goza de una buena reputación en la comunidad y, por tanto, es inelegible.

Lo expuesto hace evidente que, las inconformidades de los recurrentes están relacionados con aspectos de mera legalidad, sin que sea posible desprender cuestión alguna de constitucionalidad y/o convencionalidad.

¿Cuál es la determinación de esta Sala Superior?

Al haberse admitido las demandas, procede su sobreseimiento, porque:

- La Sala Xalapa, en modo alguno, dejó de aplicar, explícita o implícitamente una norma electoral o consuetudinaria.

En efecto, en ningún momento inaplicó la norma del sistema normativo interno de Mixistlán de la Reforma, Oaxaca, que prevé que el presidente municipal es la autoridad encargada de convocar a la elección municipal.

Esto porque **con base en la valoración probatoria** determinó que existió una situación extraordinaria, consistente en la negativa del presidente municipal de convocar a la elección.

Debido a lo anterior, validó que la asamblea general, como máxima autoridad, facultara a otras autoridades comunitarias para que, de manera excepcional, convocaran a la elección municipal.

Como se ve, la Sala Regional en ningún momento inaplicó alguna norma comunitaria, sino que se limitó a realizar un análisis probatorio para acreditar la situación extraordinaria, lo que constituye un aspecto de mera legalidad[24].

[24] SUP-REC-483/2019, SUP-REC-213/2019, SUP-REC-1919/2018 y acumulado y SUP-REC-1710/2018.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 10 de 13

- No se advierten consideraciones relacionadas con la declaratoria de inconstitucionalidad de alguna disposición electoral o algún pronunciamiento sobre convencionalidad.

Ello porque la Sala Regional se limitó a determinar, **con base en la valoración probatoria que**, no existían elementos que permitieran establecer que los habitantes de la agencia y los de la cabecera municipal conformaban una única comunidad indígena y que tradicionalmente hubieran elegido conjuntamente a las autoridades municipales, lo cual constituye un aspecto de legalidad.

Cabe señalar que los recurrentes aducen la vulneración al principio de universalidad del sufragio, sin embargo, esta Sala Superior ha considerado que el reclamo sobre este tópico en elecciones que se celebran por sistema normativo indígena constituye un aspecto de legalidad. [25]

Por otro lado, si bien los recurrentes hacen valer violaciones a principios y derechos fundamentales, lo cierto es que, para la procedencia del recurso, no basta hacer referencia a normas o principios constitucionales y/o convencionales, pues es necesario que las violaciones alegadas se evidencien en la sentencia que se recurre, lo que en el caso no acontece.

Todo lo anterior permite a esta Sala Superior arribar a la conclusión de que, en el caso en estudio no subsiste ningún problema de constitucionalidad o convencionalidad u omisión en el estudio de agravios de esa naturaleza, ni tampoco evidente error judicial que permita la intervención de esta instancia judicial.

4. Conclusión.

En consecuencia, al no actualizarse alguno de los supuestos de procedibilidad del recurso de reconsideración previstos por la normativa electoral aplicable y los criterios emitidos por esta Sala Superior, lo conducente es sobreseer las demandas.

---

[25] SUP-REC-72/2020, SUP-REC-80/2020, SUP-REC-123/2020, SUP-REC-135/2020 y acumulados

Por lo expuesto y fundado se

V. RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación, en los términos precisados.

SEGUNDO. Se **sobreseen** los recursos de reconsideración, por las razones expuestas en la presente ejecutoria.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvieron por **mayoría** de votos, la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la magistrada Janine M. Otálora Malassis y el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular; con la ausencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado Indalfer Infante Gonzales. Ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado Presidente
Nombre: José Luis Vargas Valdez
Fecha de Firma:09/01/2021 07:41:26 a. m.
Hash: egA0YsIQBRAjwhqT1RPmG87+UkTCx1KoQdmQWGZE5KY=

Magistrado
Nombre: Felipe de la Mata Pizaña
Fecha de Firma:09/01/2021 02:23:34 p. m.
Hash: 62/yG/sg60o2rjH/+FWGHiJp5JU8JGmAmBFAwtqrXu0=

Magistrado
Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Fecha de Firma:09/01/2021 10:04:47 a. m.
Hash: OHDJ1yLWJhoJTpefsujNf3wMoyCd8H1ZRrQgsHXepA0=

Magistrada
Nombre: Janine M. Otálora Malassis
Fecha de Firma:09/01/2021 12:37:57 p. m.
Hash: QMOye/zwray88pFV1xR5X25geRnYP8yxjcUcFo2U7Mk=

Magistrado
Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón
Fecha de Firma:09/01/2021 02:28:56 p. m.
Hash: pm396BBCKrQz+xxUHLO0+4OBnbVMvC4B+pcbOcCYkK4=

Secretario General de Acuerdos
Nombre: Carlos Vargas Baca
Fecha de Firma:08/01/2021 10:56:14 p. m.
Hash: BibogudYAMsnjXp7H0cQOTVmxUMAzYjl/NqgndmXgH8=

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN RELACIÓN CON EL ASUNTO SUP-REC-146/2020 Y ACUMULADOS (VALIDEZ DE LA ASAMBLEA GENERAL ELECTIVA PARA LA RENOVACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA, OAXACA)[26]

En la sesión pública por videoconferencia celebrada el seis de enero del año en curso, el magistrado Reyes Rodríguez Mondragón presentó un proyecto de sentencia en relación con los recursos de reconsideración 146, 152 y 159 de dos mil veinte. Los recursos se interpusieron en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en los expedientes SX-JDC-148/2020 y sus acumulados, relativa a la validación de la elección ordinaria de las concejalías del Ayuntamiento de Mixistlán de la Reforma, Oaxaca, para el periodo dos mil veinte-dos mil veintidós.

En el proyecto primero se justificó el cumplimiento de los requisitos para la procedencia de los recursos. Posteriormente, se establecieron las consideraciones con base en las cuales se proponía la confirmación de la sentencia recurrida. Esta propuesta se sustentaba en que la Sala Regional Xalapa determinó debidamente el contenido y alcance del derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas que integran el municipio y sus implicaciones en relación con la controversia.

En primer lugar, se consideró que la circunstancia de que la convocatoria a la asamblea general comunitaria haya sido emitida por autoridades distintas a las competentes conforme al sistema normativo interno estuvo justificada, pues atendió a una situación extraordinaria y a que fueron facultadas previamente para tal efecto por la propia asamblea, como máxima autoridad de la comunidad. Por tanto, propiamente no hubo una inaplicación de una norma consuetudinaria de carácter electoral, sino que

[26] Colaboraron en la elaboración de este documento Augusto Arturo Colín Aguado y Michelle Punzo Suazo, secretario de estudio y cuenta y asesora con adscripción en la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 1 de 107

se integró una regla para asegurar el ejercicio del derecho de la comunidad de renovar periódicamente al órgano de gobierno del municipio.

Como segundo punto, se consideró que la Sala Regional Xalapa hizo un análisis correcto desde una perspectiva de interculturalidad, pues en el caso se está ante un conflicto entre dos comunidades indígenas que –a pesar de su vinculación política y administrativa en un mismo municipio– se han identificado históricamente como autónomas entre sí, por lo que el reconocimiento individual del derecho de autodeterminación de ambas justifica una modulación al principio de universalidad del voto. La autoridad jurisdiccional hizo una adecuada ponderación de los principios constitucionales involucrados, a partir de la cual concluyó correctamente que la no participación de la agencia de Santa María Mixistlán no implicaba una violación al principio de universalidad del sufragio y que, por tanto, era válida la asamblea celebrada el diez de noviembre de dos mil diecinueve.

El proyecto únicamente fue respaldado por la magistrada Janine M. Otálora Malassis. Por tanto, en el presente voto se retoman las consideraciones del proyecto mencionado, con el objeto de posicionarnos en contra de la decisión mayoritaria de considerar improcedentes los recursos, debido al incumplimiento del requisito especial que se prevé en la Ley de Medios en relación con las reconsideraciones. Por tanto, en el presente también se profundiza en las razones por las cuales estimamos que estos recursos presentaban similitudes con otros asuntos en los cuales se resolvió que sí se cumplía con la exigencia de que los asuntos implicaran el análisis de cuestiones estrictamente de constitucionalidad.

En los siguientes apartados se desarrollan las consideraciones en las que se sustenta nuestra postura. Formulamos el presente voto particular con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 2 de 107

del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. Cumplimiento del requisito especial de procedencia

Debido a que la postura mayoritaria se basa en el supuesto incumplimiento del requisito especial para la procedencia de los recursos de reconsideración, en este primer apartado exponemos las razones por las que consideramos que el asunto sí implicaba el estudio de cuestiones de constitucionalidad y evidenciamos que la decisión adoptada es incongruente con otras sentencias dictadas por la propia Sala Superior.

Se considera que se cumplía con este presupuesto, pues de un análisis de los planteamientos de las y los recurrentes y de la cadena impugnativa se advierte que en esta instancia subsistían dos cuestiones propiamente de constitucionalidad que ameritaban ser revisadas por la Sala Superior.

De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, el recurso de reconsideración procede, entre otras, contra las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral en las que se haya resuelto la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución general.

Una interpretación funcional de esos preceptos ha llevado a la Sala Superior a sostener que el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias en que se resuelvan –u omitan resolver– cuestiones propiamente constitucionales. De entre los casos que pueden ser objeto de revisión se han identificado: ***i)*** cuando en la sentencia, a partir de un estudio de constitucionalidad, se hubiesen inaplicado –expresa o implícitamente– leyes electorales, incluyendo las normas consuetudinarias aplicables a los procesos electorales de las comunidades indígenas[27]; ***ii)*** cuando se hubiesen interpretado

[27] Véase la jurisprudencia 32/2009, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número

directamente preceptos constitucionales[28], y ***iii)*** cuando se argumente que se materializaron irregularidades graves que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones[29].

En el caso bajo estudio, a lo largo de la cadena impugnativa se han analizado dos cuestiones que suponen determinar el contenido y alcance del derecho a la autodeterminación de las comunidades indígenas, en su dimensión de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus normas y procedimientos tradicionales, así como confrontarlo con otros principios constitucionales que entran en conflicto, como la universalidad del sufragio.

En primer lugar, uno de los reclamos centrales ha sido que la asamblea general electiva celebrada el diez de noviembre de dos mil diecinueve fue convocada por autoridades distintas a las facultadas de conformidad con el sistema normativo indígena, por lo cual se inaplicó una norma consuetudinaria, sin que hubiera una justificación para ello. A consideración de los recurrentes, dicha situación exige que se invalide la elección. También se ha planteado que la asamblea general de veintisiete de octubre, a través de la cual se facultó al alcalde único constitucional y al presidente del Comisariado de Bienes Comunales para convocar a la elección municipal ordinaria, estaba viciada de origen porque fue convocada por autoridades no facultadas.

5, 2010, páginas 46 a 48; y la jurisprudencia 19/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

[28] En atención a la jurisprudencia 26/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

[29] En atención a la jurisprudencia 5/2014, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 25 y 26.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 4 de 107

Al respecto, en la sentencia reclamada, la Sala Xalapa tuvo en consideración la existencia de un conflicto intracomunitario entre los habitantes de la cabecera municipal, destacando la negativa del presidente municipal de emitir oportunamente la convocatoria para la celebración de la asamblea general relativa a la elección municipal ordinaria. En atención a una perspectiva intercultural, se reconoció que en las comunidades indígenas existen otras autoridades, además de las municipales, a las que la ciudadanía les reconoce y concede representación social, por lo que si –como en el caso– la autoridad facultada y obligada de acuerdo con el sistema normativo interno para convocar a la elección ordinaria decidía unilateralmente no hacerlo, era válido que esas otras autoridades emitan la convocatoria respectiva.

Destacó que el derecho a la libre autodeterminación protege el derecho colectivo de las comunidades para regular y solucionar sus conflictos internos, así como elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propias normas y prácticas. En ese sentido, señaló que la asamblea general comunitaria es la máxima autoridad en una comunidad indígena, como manifestación de la voluntad de la comunidad como colectividad, por lo que sus determinaciones tienen validez, siempre que respeten los derechos fundamentales de sus integrantes.

En consecuencia, la Sala Regional consideró que, a partir de la celebración de una asamblea general comunitaria, es factible subsanar los vicios formales previos, por lo que la circunstancia de que la asamblea general en la que se facultó a otras autoridades para convocar a la elección municipal hubiese sido convocada por personas no facultadas era insuficiente para desestimar la voluntad ciudadana expresada en la asamblea. Así, se concluyó que la validación de la asamblea electiva resultaba acorde al derecho a la libre autodeterminación reconocido en el artículo 2o. constitucional.

Los recurrentes argumentan que la ciudadanía de la comunidad, sin justificación alguna, modificó el sistema normativo interno, lo cual no fue

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 5 de 107

debidamente valorado por la Sala responsable y, por ende, se convalidó una inaplicación de una norma consuetudinaria.

La problemática expuesta suponía un estudio de constitucionalidad porque para su análisis se requería de una interpretación directa del artículo 2o., inciso A, fracción III, de la Constitución general, pues el parámetro para evaluar la validez de la asamblea se debía integrar a partir de establecer el contenido y alcance del derecho a la autodeterminación de una comunidad indígena, en su vertiente de elegir a sus autoridades a través de sus propios sistemas normativos[30]. En específico, se precisaba definir las implicaciones de que la máxima autoridad de una comunidad indígena decida integrar una norma del sistema normativo interno para un proceso electoral en específico y si, en las condiciones del caso concreto, esa situación se tradujo en una inaplicación indebida de una norma consuetudinaria.

En consecuencia, por lo que hace al tema señalado, estaba satisfecho el requisito especial para la procedencia de los recursos de reconsideración. Una postura conforme al mismo criterio se adoptó en las sentencias SUP-REC-24/2020, SUP-REC-60/2020, SUP-REC-68/2020 y SUP-REC-118/2020 y acumulados.

- ¿Qué se resolvió en el SUP-REC-24/2020? (magistrado ponente **José Luis Vargas Valdez**).

  En la sentencia se identifica que los recurrentes esencialmente argumentan una indebida inaplicación de las normas consuetudinarias de la comunidad indígena a la que pertenecen, ya que, en su concepto, se realizó un cambio injustificado del método de elección de concejales al Ayuntamiento, sin consultarlo previamente a la Asamblea Comunitaria. Así, se razonó que "[e]n consecuencia, para determinar si efectivamente la Sala Regional inaplicó las normas consuetudinarias de esa comunidad indígena, lo procedente es tener por satisfecho el requisito y analizar el fondo de la cuestión planteada". Al entrar en el estudio de fondo se valoró que, contrario a lo expuesto por los recurrentes, de manera previa al inicio del proceso electivo la asamblea general comunitaria fue informada del método electivo que se

[30] Sirve como referente la jurisprudencia de rubro **INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN.** Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, pág. 329.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 6 de 107

implementaría para el proceso electoral 2020-2022. Por tanto, se advierte una similitud en relación con lo que se estudió en el precedente.

- ¿Qué se resolvió en el SUP-REC-60/2020? (magistrada ponente **Mónica Aralí Soto Fregoso**)

  En la sentencia se establece que el recurrente aduce, en esencia, una indebida inaplicación de las normas consuetudinarias de la comunidad indígena a la que pertenece, ya que, en su concepto, se realizó un cambio injustificado del método de elección de las concejalías del Ayuntamiento del Municipio de San Simón Zahuatlán, Oaxaca, en contravención del artículo 2°, párrafos II y II, así como del Apartado A, párrafos II, III y VIII, de la Constitución Federal. En el referido contexto, se estima que la presente controversia implica el análisis de aspectos de constitucionalidad, en la medida que el recurrente aduce la inaplicación del sistema normativo interno de la comunidad de su municipio, ya que, contrario a lo resuelto por la Sala Regional Xalapa no es factible modificar el método tradicional de elección de las autoridades municipales.
  Ello porque, para el recurrente, la modificación del método de elección de las concejalías implica el desconocimiento, de sus propias normas, usos y costumbres relacionados con tal elección, por lo que, las autoridades electorales tenían la obligación de garantizar su preservación y efectividad. Por tanto, para determinar si efectivamente la Sala Regional inaplicó las normas consuetudinarias de esa comunidad indígena, lo procedente es tener por satisfecho el requisito y analizar el fondo de la cuestión planteada.
- ¿Qué se resolvió en el SUP-REC-68/2020? (magistrado **Felipe de la Mata Pizaña**)

  En la sentencia se estableció que los recurrentes argumentaban que la Sala Xalapa declaró indebidamente la nulidad de la elección e inaplicó leyes del sistema normativo interno, ya que este no contempla el derecho de los habitantes de la agencia municipal a participar en la elección de autoridades municipales en la cabecera. La Sala Superior declaró fundados los agravios de los recurrentes porque se consideró que la Sala Regional omitió juzgar con perspectiva intercultural. La cabecera y la agencia municipal son comunidades distintas, con diferentes sistemas de cargos, costumbres y registro de tequios.
- ¿Qué se resolvió en el SUP-REC-118/2020 y acumulados? (magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso)

  En la sentencia se identificó que los recurrentes planteaban que la Sala Xalapa realizó la interpretación de preceptos y principios constitucionales, en específico el de paridad en la integración de ayuntamientos. La sentencia afirma que es responsabilidad de la Sala Superior identificar si se inaplicó o no una regla del sistema normativo interno. Se declaró que la sentencia de la Sala Xalapa se debía revocar, puesto que hizo un análisis incorrecto del principio de paridad de género. Se confirmó la sentencia dictada por el Tribunal local, donde se determinaron medidas especiales para garantizar el derecho de las mujeres a integrar el ayuntamiento. Las medidas afirmativas del Tribunal local eran las adecuadas para garantizar el principio.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

El segundo tema principal que se ha planteado en los asuntos es el de la exclusión de la ciudadanía de la agencia Santa María Mixistlán en la elección de las concejalías del Ayuntamiento. En las distintas instancias, se ha analizado si la cabecera y la agencia municipales se integran en una sola comunidad indígena, o bien, si son comunidades autónomas entre sí, con independencia de que pertenezcan al mismo municipio. Asimismo, a partir de esa valoración, se han definido sus consecuencias en relación con el alcance del derecho a la autodeterminación de las comunidades y de la universalidad del sufragio, así como la forma en que deben armonizarse esos principios constitucionales entre sí.

En torno a este tema, la Sala Xalapa estableció que el derecho a la libre determinación, como derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas que comprende la libertad para decidir sus formas internas de organización y de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus prácticas tradicionales, debe respetarse de la manera más amplia, mediante decisiones que tengan una perspectiva intercultural, lo cual sustentó en los artículos 2o., párrafo quinto, apartado A, fracciones I y III, de la Constitución general; 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; y 4 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En ese sentido, consideró que las comunidades indígenas ejercen su autonomía y autodeterminación independientemente del sistema orgánico-administrativo municipal, lo que significa que pueden elegir a las autoridades municipales mediante su sistema normativo interno cuando dichos ámbitos coincidan. De manera que dentro de un mismo municipio puede haber dos o más comunidades indígenas y a todas ellas les está reconocido constitucionalmente su derecho de autodeterminación. Así, precisó que el derecho de elegir a sus propios gobernantes puede ejercerse de manera diferenciada entre comunidades.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 8 de 107

A partir de la valoración de los argumentos y elementos del expediente, concluyó que en la elección de las concejalías del Ayuntamiento de Mixistlán de la Reforma únicamente participaba la ciudadanía de la cabecera municipal y que no se constataba que la ciudadanía de la agencia de Santa María Mixistlán hubiese reclamado su derecho a participar en la elección de manera previa al conflicto que tuvo lugar en dos mil diecisiete. Por tanto, determinó que la circunstancia de que no se hubiese permitido la participación de los habitantes de la agencia no justificaba la anulación de la asamblea general electiva de diez de noviembre de dos mil diecinueve.

En contra de estas consideraciones, las y los recurrentes alegan que existe un conflicto intercomunitario porque no se les ha permitido participar de la elección de las autoridades municipales, a pesar de las diversas mesas de diálogo y conciliación que tuvieron lugar. Sostienen que, si bien las comunidades indígenas tienen el derecho de elegir a sus autoridades conforme a sus normas internas, este no es absoluto, pues está limitado por los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.

Además, señalan que el derecho a votar y ser votado previsto en el artículo 35 de la Constitución general, en relación con el principio de universalidad del sufragio, implica que toda la ciudadanía –sin excepción alguna– esté en aptitud de ejercer ese derecho en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos. A su consideración, con independencia de cuál comunidad ocupa la cabecera y cuál la agencia, clasificaciones que corresponden a una visión orgánico-legal del municipio, desde una perspectiva intercultural, ambas comunidades son igualmente autónomas e independientes, pues comparten la misma autoadscripción, núcleo rural, actividades económicas, vestimenta, tradiciones, bailes, lengua, a pesar de que cada una tenga sus propias autoridades y asambleas.

Entonces, al tratarse de comunidades consideradas erróneamente como autónomas entre sí, la solución por la que optó la Sala Regional, de maximizar uno de los principios en juego (la autonomía), no fue la solución adecuada desde una perspectiva intercultural. Las y los recurrentes argumentan que la autoridad jurisdiccional debió valorar que, para resolver una colisión de derechos, no es factible solo maximizar uno, pues se materializó una intervención regresiva al derecho de autonomía de la agencia y se debe considerar la universalidad del sufragio.

Lo expuesto hasta este punto revela que se estaba ante un problema de constitucionalidad, porque para su valoración era necesario definir el alcance de dos valores constitucionales (la autodeterminación de las comunidades indígenas y de la universalidad del sufragio) y, posteriormente, definir la manera como debían armonizarse o modularse en caso de que se confirme que se materializa una tensión entre sí. De ser necesario, a partir de una ponderación entre estos principios constitucionales, también debía determinarse si uno debe prevalecer sobre el otro[31].

Por estos motivos, se considera que persistía un problema de constitucionalidad que debía ser revisado por la Sala Superior. En las sentencias SUP-REC-26/2020 y SUP-REC-29/2020 se adoptó una conclusión en el mismo sentido.

- ¿Qué se resolvió en las sentencias SUP-REC-26/2020 y SUP-REC-29/2020? (magistrados ponentes, **Felipe Alfredo Fuentes Barrera** y Reyes Rodríguez Mondragón, respectivamente).

  En la sesión del ocho y quince de julio de 2020, respectivamente, se resolvieron otros recursos cuya problemática de fondo era muy similar a

[31] Con base en el criterio asumido en la tesis aislada de rubro **REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO, SE ENCUENTRA EL ANÁLISIS DE LA PONDERACIÓN REALIZADA EN LA SENTENCIA RECURRIDA PARA RESOLVER LA APARENTE COLISIÓN ENTRE DOS DERECHOS FUNDAMENTALES.** Segunda Sala, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 43, junio de 2017, pág. 1447, número de registro 2014402.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

> la de los recursos bajo estudio, a saber, las sentencias relativas a los expedientes SUP-REC-26/2020 y SUP-REC-29/2020
>
> En el SUP-REC-26/2020 la Sala Xalapa confirmó una elección regido por un sistema normativo indígena. Para ello, primero identificó que se trataba de un régimen municipal diferenciado porque ambas comunidades, tanto la de la agencia como la de la cabecera, son autónomas entre sí. Posteriormente, identificó que se trata de un conflicto intercomunitario y concluyó que resultaba justificado que los habitantes de la agencia no participen en la asamblea electiva de las concejalías municipales.
>
> En el SUP-REC-29/2020, la misma sala regional había decidido revocar la decisión del tribunal local y, en consecuencia, anular la elección llevada a cabo en el municipio sobre la base de que no participaron los integrantes de la comunidad de la Agencia en el Municipio de que se trataba.
>
> Por mayoría en esos recursos, el Pleno de esta Sala Superior determinó, entre otras cuestiones, que sí se satisfacía el requisito especial de procedencia, porque para llegar a esa conclusión, la Sala Regional llevó a cabo un análisis que involucraba la interpretación del derecho fundamental de autonomía y libre determinación y la observancia del principio de universalidad del voto, que reclamaba por parte de las agencias municipales correspondientes en cada caso.
>
> Esta misma problemática subsiste en los recursos de reconsideración que ahora se estudian, pues la Sala Regional hizo una interpretación de esos mismos dos principios que, de igual forma, entraban en tensión. Por tanto, se debió concluir, en los mismos términos que precedentes citados, que la Sala Xalapa interpretó directamente la Constitución general y, como consecuencia, **se debió admitir el recurso**.
>
> Entonces, ante una problemática muy similar, se dieron respuestas distintas. Desde nuestra perspectiva, no existen motivos para dar tratamientos distintos a estos tres recursos que plantearon el mismo tipo de problemática, ya que se incurre en una incongruencia. Lo correcto y acorde a Derecho habría sido que ambos recursos fueran declarados procedentes y estudiados en el fondo.

Adicionalmente, las y los recurrentes señalan que, si en una elección no se respeta el principio de universalidad del sufragio, se atenta en contra de la esencia misma de un sistema democrático, por lo que debe invalidarse la elección. Este último planteamiento evidencia que se alegaba una irregularidad grave a un principio constitucional que afecta la validez de la elección (la universalidad del sufragio), por lo que el requisito especial también se cumplía por esta razón.

A partir de estas consideraciones, se debía desestimar la causal de improcedencia planteada por los terceros interesados en el escrito relativo al expediente SUP-REC-152/2020, pues la valoración respecto a si efectivamente se materializó una inaplicación de una norma consuetudinaria corresponde al estudio de fondo del asunto.

Cabe precisar que la determinación sobre la procedencia de los recursos no impide que, al desarrollar el estudio de fondo, se identifiquen algunos argumentos en específico que se refieran a cuestiones de mera legalidad y que, por tanto, se declare la inviabilidad de su análisis.

Con base en las ideas desarrolladas, consideramos que la mayoría de quienes integramos el pleno de esta Sala Superior incurre en una incongruencia al sostener una postura que entra en tensión con la adoptada en otras sentencias que se emitieron durante dos mil veinte.

2. Cumplimiento de los demás requisitos para la procedencia de los recursos de reconsideración

Por otra parte, quienes suscribimos el presente voto consideramos que –en general– los recursos satisfacían el resto de los requisitos de procedencia contemplados en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso b), 63, 65 y 66 de la Ley de Medios, por lo cual se debía determinar su admisión, con las precisiones que en su momento justificaremos. En los siguientes apartados se exponen las razones en las que se sustenta esta postura.

2.1. Forma. Se cumplen con los requisitos formales, puesto que los escritos de demanda se presentaron por escrito y, en su momento, la Sala Xalapa –quien es la autoridad responsable de la sentencia controvertida– los recibió; se identifica la sentencia impugnada (la dictada el veintitrés de julio del año en curso en los expedientes SX-JDC-148/2020 y acumulados); se exponen los hechos en los que se basan los recursos y se desarrollan los argumentos en contra de las consideraciones que la soportan.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 12 de 107

En relación con la exigencia consistente en que se plasmen las firmas autógrafas de las y los recurrentes en los escritos de demanda, como manifestación de su voluntad de ejercer su derecho de acción, los asuntos presentaban particularidades a destacar.

En relación con las demandas que se registraron con las claves SUP-REC-146/2020 y SUP-REC-152/2020, se debía tener por cumplido este requisito formal porque las demandas originales, con las firmas autógrafas de los recurrentes, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Regional en distintas fechas, con independencia del análisis que se realizará en el siguiente apartado en relación con la oportunidad en la interposición de los recursos bajo estudio.

Por lo que hace a la demanda que originó el expediente SUP-REC-159/2020, se tiene que la misma fue presentada por las recurrentes a través de un correo electrónico que se recibió el catorce de agosto de este año en la cuenta oficial <ventanilla.judicialelectrónica@te.gob.mx>. Sin embargo, a diferencia de los otros expedientes, la Sala Xalapa no recibió de forma posterior la versión original del escrito, con las firmas autógrafas de las recurrentes.

No obstante, se considera que en el caso concreto era aplicable el criterio adoptado en la **sentencia SUP-REC-74/2020**, con base en el cual **es viable exceptuar el requisito formal consistente en que el escrito inicial contenga la firma autógrafa de quienes lo presentan, admitiéndose la posibilidad de que se presente mediante un correo electrónico particular dirigido a un correo institucional de este Tribunal Electoral**.

El asunto bajo análisis compartía las variables relevantes del precedente, a saber: ***i)*** la pertenencia a una comunidad indígena por parte de las recurrentes, que es un grupo social que históricamente ha sido excluido y colocado en una posición de desventaja, y ***ii)*** la existencia de un contexto de emergencia sanitaria derivado de la pandemia por la enfermedad COVID-19, lo cual aumenta las dificultades para el traslado

de la población y, en particular, de las personas que forman parte de ciertos grupos sociales.

En el precedente, se consideró que se actualizaba una situación extraordinaria que ameritaba que la autoridad jurisdiccional tomara medidas orientadas a materializar el derecho de acceso a la justicia. Por una parte, se señaló que las personas que presentaron el escrito se identificaron como integrantes de una comunidad indígena, razón por la cual debía aplicarse cierta flexibilidad en las promociones que realizan ante las autoridades jurisdiccionales.

Al respecto, cabe destacar que la Sala Superior tiene una sólida línea jurisprudencial en la que ha reconocido la situación específica en que se encuentran los individuos que forman parte de comunidades indígenas y que, en atención a sus condiciones sociales, culturales, geográficas y económicas, el exigir un cumplimiento estricto de los requisitos procesales de los medios de impugnación en materia electoral puede traducirse en obstáculos que produzcan una denegación de justicia en su perjuicio. Ese reconocimiento ha llevado a que se adopte una perspectiva flexible al evaluar el cumplimiento de este tipo de formalidades, particularmente la oportunidad en la presentación de medios de impugnación.

Los criterios que ha adoptado este Tribunal Electoral tienen sustento en el derecho al acceso a la justicia y en el principio de igualdad y no discriminación, reconocidos en preceptos constitucionales y de tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, así como en otro tipo de instrumentos de carácter internacional.

En el artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución general se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de "[a]cceder plenamente a la jurisdicción del Estado". Al respecto, se precisa que, "[p]ara garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 14 de 107

respetando los preceptos de esta Constitución". El derecho al acceso a la justicia también se contempla en los artículos 17 de la Constitución general; así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el artículo 8, numeral 1, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales, se establece que, "[a]l aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario"[32].

En el artículo 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, instrumento orientador y referente en la materia, se dispone lo siguiente:

> Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre esas controversias, así como a una reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos. En esas decisiones se tendrán debidamente en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido, en relación con el numeral 3 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos[33], que los Estados partes deben garantizar que todas las personas dispongan de recursos accesibles y efectivos para reivindicar los derechos reconocidos en el propio ordenamiento, los cuales "se deben adaptar adecuadamente

[32] Ratificado por el Estado mexicano el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y se mantiene en vigor.
[33] Ratificado por el Estado mexicano el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno. En el precepto precisado se dispone: "Artículo 2. [...] 3. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; [...]".

para tener en cuenta la vulnerabilidad especial de ciertas clases de personas [...]"[34].

Por su parte, el Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas, ha destacado que, "[c]on arreglo al derecho internacional, los Estados deben adoptar medidas positivas para hacer efectivos los derechos humanos mediante, entre otras cosas, la eliminación de las barreras económicas, sociales y culturales que dificultan el acceso a la justicia"[35].

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, de conformidad con el principio de no discriminación que se prevé en el artículo 1, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "[p]ara garantizar el acceso a la justicia de los miembros de comunidades indígenas, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, sus valores, sus usos y costumbres"[36].

Asimismo, la jurisprudencia del mencionado tribunal internacional parte del imperativo de que los recursos internos se interpreten y apliquen con el fin de garantizar los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas, tomando en cuenta –de entre otros criterios– que el recurso disponible debe ser accesible, rápido y resuelto en un plazo razonable. Este estándar implica el deber de "facilitar el acceso físico a las instituciones administrativas y judiciales [...], así como facilitar la participación de los pueblos en el desarrollo de los procesos judiciales, administrativos o de cualquier otra índole, sin que ello les implique hacer

---

[34] CCPR. Observación general No. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. 26 de mayo de 2004, párr. 15.
[35] Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Estudio del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/EMRIP/2013/2. 29 de abril de 2013, párr. 15.
[36] Corte IDH. Caso Fernández Ortega y otros Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C No. 215, párr. 200.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 16 de 107

esfuerzos desmedidos o exagerados, ya sea debido a las distancias o a las vías de acceso a dichas instituciones, o a los altos costos en virtud de los procedimientos"[37].

Siguiendo los parámetros expuestos, la Sala Superior ha considerado que, en atención a la obligación de las autoridades jurisdiccionales de garantizar a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, el acceso a recursos adecuados y efectivos para su protección, cuando promueven medios de impugnación en materia electoral, se deben tomar en consideración las particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales que históricamente han generado en la población indígena una situación de discriminación y de exclusión de la tutela de sus derechos. En particular, se ha reconocido la situación de marginación en que pueden llegarse a encontrar las comunidades indígenas.

De manera ilustrativa, la perspectiva expuesta ha servido de justificación para la adopción de las siguientes tesis de jurisprudencia: ***i)*** jurisprudencia 28/2011, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE**[38]; ***ii)*** jurisprudencia 7/2014, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD**[39], y ***iii)*** jurisprudencia 8/2019, de rubro **COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES**[40].

---

[37] Corte IDH. Caso Pueblos Kaliña y Lokono *vs.* Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015. Serie C No. 309, párr. 251.
[38] Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.
[39] Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.
[40] Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 16 y 17.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 17 de 107

Con apoyo en las ideas expuestas, el **elemento subjetivo** que se consideró en la sentencia SUP-REC-74/2020, para justificar una excepción al requisito de que el escrito contenga la firma autógrafa de quienes lo presentan, consistió en la **calidad de integrantes de una comunidad indígena** de las personas peticionarias. Ese carácter supone una posición de asimetría que dificulta el cumplimiento riguroso de los requisitos procesales en los términos en que lo exige la Ley de Medios, considerando aspectos como la inaccesibilidad física, los costos económicos, de entre otros.

No obstante, en el precedente se tomó en cuenta una cuestión contextual adicional como el **elemento determinante** para flexibilizar las formalidades al grado de aceptar que en el escrito no se plasmaran las firmas autógrafas, consistente en la **contingencia sanitaria por la que atraviesa el país derivado de la pandemia de la enfermedad COVID-19 y de las medidas de protección ordenadas y recomendadas por las autoridades del sector Salud**. En otras palabras, el elemento subjetivo es una variable necesaria pero insuficiente para seguir el criterio adoptado en el precedente.

El surgimiento y permanencia de una emergencia sanitaria es un hecho notorio, el cual se corrobora con la información emitida por organizaciones internacionales, como la Organización Mundial de la Salud, y por las autoridades del país. En el precedente se reconoció que la pandemia implicaba –en principio– una restricción para que los promoventes acudieran a las oficinas del Tribunal local. Si bien el estado de la contingencia no suponía una imposibilidad notoria de que los ciudadanos se desplazaran físicamente a las oficinas de la autoridad judicial, sí entraba en tensión con las diferentes medidas de resguardo y protección que la ciudadanía debía observar.

En el asunto señalado, se estableció que, derivado de la situación extraordinaria que se vive en el país por la emergencia sanitaria y a las medidas de protección decretadas por el Consejo de Salubridad General

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 18 de 107

de la Secretaría de Salud, no podía obligarse a los ciudadanos a que presentaran el escrito de manera física y, por ende, con sus firmas autógrafas. Exigir la presentación física del escrito no solo implicaba que los solicitantes salieran de su comunidad para acudir a las instalaciones del Tribunal local en la ciudad de Oaxaca, sino que tuvieran que interactuar con distintas personas, aspectos que eran parte de lo que las autoridades de Salud pidieron evitar. Lo anterior, habría colocado a los ciudadanos en un riesgo de contagio y, por ende, de una afectación grave a su salud y a la de su comunidad.

De esta manera, se estableció que resultaba irrazonable obligar a los solicitantes a presentar su escrito ante la Sala responsable, pues eran notorios el riesgo y la dificultad que ello suponía, considerando la distancia entre el municipio en el que estaba asentada y las instalaciones de la autoridad jurisdiccional.

Por tanto, se concluyó que las circunstancias extraordinarias del caso eran **suficientes para la presentación por correo electrónico del escrito**, pues –ante la situación de emergencia sanitaria– era válido que la autoridad jurisdiccional se pronunciara sobre el escrito presentado por personas integrantes de una comunidad indígena. Asimismo, se precisó que la situación extraordinaria justificaba exceptuar la observancia de la jurisprudencia 12/2019, de rubro **DEMANDA. LA ENVIADA EN ARCHIVO DIGITAL A LOS CORREOS ELECTRÓNICOS DESTINADOS PARA LOS AVISOS DE INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, NO EXIME AL ACTOR DE PRESENTARLA POR ESCRITO CON SU FIRMA AUTÓGRAFA**[41].

El criterio adoptado en el precedente expuesto es conforme a las recomendaciones de la Organización Panamericana de Salud. En el documento titulado "Consideraciones relativas a los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos durante la pandemia de

[41] Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 19 y 20.

COVID-19"[42], se contemplan ideas relevantes que merecen ser destacadas:

- El racismo estructural y la discriminación histórica de los que los pueblos indígenas y los afrodescendientes han sido y continúan siendo objeto generan una situación de vulnerabilidad a los efectos de la pandemia, en comparación con la población en general.
- Estas poblaciones también se enfrentan a menores ingresos económicos, complejas condiciones de vida y menores niveles de escolaridad, de entre otros determinantes sociales de la salud. Además, generalmente están alejadas de los servicios de salud y sufren restricciones en cuanto a las comunicaciones y el transporte, lo que las convierte en poblaciones vulnerables
- **Eliminación de barreras en la prevención.** Las personas indígenas, afrodescendientes y pertenecientes a otros grupos étnicos pueden correr un riesgo mayor de contraer la enfermedad COVID-19 debido a distintas causas, como las siguientes: ***i)*** obstáculos para emplear algunas medidas básicas de higiene, como el lavado de las manos (por ejemplo, si no cuentan con agua o jabón); ***ii)*** dificultades para mantener el distanciamiento físico debido a sus formas de vida, y ***iii)*** la falta de acceso a servicios básicos de calidad y culturalmente apropiados. Estas dificultades deben solucionarse con medidas promovidas desde las perspectivas de los pueblos indígenas.
- De entre las recomendaciones específicas dirigidas a las personas indígenas y otros grupos étnicos se encuentra la de **reducir la exposición a la COVID-19**. Todas las personas de la comunidad **deben seguir la orientación del personal de los servicios de salud y es importante que eviten, en lo posible,**

[42] Organización Panamericana de Salud. Consideraciones relativas a los pueblos indígenas, afrodescendientes y otros grupos étnicos durante la pandemia de COVID-19. 4 de junio del 2020, disponible en: <https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52252/OPSIMSPHECOVID-19200030_spa.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 20 de 107

los ambientes con más de diez personas y el contacto físico con otros.

Con respaldo en la línea argumentativa expuesta, **se concluye que, dadas las particularidades del caso concreto, se justificaba conocer de la demanda que originó el expediente SUP-REC-159/2020 y exceptuar el requisito relativo a que conste la firma autógrafa de las recurrentes.**

En el escrito de demanda, las recurrentes se identifican como ciudadanas de la comunidad indígena de Santa María Mixistlán. La circunstancia de que las recurrentes se identifiquen con ese carácter es suficiente para su reconocimiento (autoadscripción)[43], pero cabe destacar que en las instancias judiciales previas ya se les reconoció esa calidad y que la controversia ha girado en torno a la validez de una elección de autoridades municipales a través de un sistema normativo interno.

Además, la pandemia de la enfermedad COVID-19 fue reconocida por el Consejo de Salubridad General de la Secretaría de Salud del Gobierno mexicano mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de marzo del año en curso, siendo un hecho notorio que la misma persiste en la actualidad, por lo que es evidente que era la situación imperante en el momento en el que las recurrentes interpusieron el recurso bajo análisis[44]. Lo anterior, aunado a que las recomendaciones de las autoridades de Salud se enfocaban en el aislamiento social y en que la ciudadanía se mantuviera en sus hogares, en la medida de lo posible. Ese contexto producía un obstáculo objetivo que limitaba la movilidad física de las recurrentes, aunado a que su condición de personas indígenas implicaba que –al ser un grupo en situación de vulnerabilidad– se debían observar con mayor rigor las

[43] De conformidad con la jurisprudencia 12/2013, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 25 y 26.

[44] El acuerdo puede consultarse en el siguiente vínculo: <https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590161&fecha=23/03/2020>.

medidas para reducir la exposición a la enfermedad COVID-19, ante las implicaciones que podría tener para una comunidad indígena el que algunos de sus integrantes la contraigan y que se produzca un brote en su localidad.

Al respecto, en un escrito presentado vía correo electrónico el veinticinco de agosto del año en curso, las recurrentes señalaron que, ante la situación sanitaria que atraviesa el país por la enfermedad COVID-19 y con motivo de las medidas preventivas adoptadas por las autoridades sanitarias nacionales, se les imposibilitaba trasladarse ante la Sala Superior para realizar sus manifestaciones y ratificar sus pretensiones[45].

De igual manera, si bien en el periodo en el que las recurrentes debían presentar su demanda ya estaba habilitado un sistema de juicio en línea aplicable a los recursos de reconsideración, para su uso se requiere de una firma electrónica que se obtiene a través de un trámite que se inicia por internet y después se debe asistir a un módulo de atención del Poder Judicial de la Federación. Además, el Consejo de la Judicatura Federal instrumentó la posibilidad de tramitar la firma electrónica de forma no presencial, mediante una aplicación que puede operarse a través de ciertos dispositivos móviles.

Sin embargo, ordinariamente ese tipo de mecanismos no son accesibles para las personas pertenecientes a comunidades indígenas, porque el trámite supone cierta complejidad y traslados físicos, el aislamiento de las localidades dificulta el acceso a servicios de internet, además de que pueden no contar con los recursos económicos para hacerse de los equipos tecnológicos necesarios. Por tanto, la existencia de un sistema de juicio en línea aplicable a los recursos de reconsideración no es una razón válida para no considerar debidamente presentado el escrito de demanda en el caso concreto.

---

[45] El escrito fue recibido en la cuenta oficial <ventanilla.judicialelectronica@te.gob.mx>, desde la cuenta particular <comu.juridico@hotmail.com>.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 22 de 107

Por último, es pertinente señalar que se contaban con elementos suficientes para tener certeza en relación con la identidad y la voluntad de las recurrentes, a saber: ***i)*** el escrito de demanda fue enviado a través del mismo correo electrónico que se autorizó por parte de la Sala Xalapa y que fue el medio por el cual les notificó la sentencia que recurren; ***ii)*** la pretensión manifestada en la demanda coincide con la hecha valer en las instancias judiciales previas, y ***iii)*** la demanda es un documento escaneado de otro que se asume que sí cuenta con las firmas autógrafas, pues se aprecian rasgos que coinciden con los contenidos en los escritos que presentaron ante las instancias judiciales previas. Con dicha postura se armonizaba el derecho al acceso a la justicia con la garantía de certeza en cuanto a la autenticidad de la voluntad de ejercer el derecho de defensa.

Con base en lo expuesto, se debían tener por satisfechos los requisitos de forma de la demanda, exceptuándose la exigencia de que se plasme la firma autógrafa de las recurrentes. Se adoptó una decisión coincidente en las sentencias SUP-REC-77/2020 y SUP-REC-89/2020.

No obstante, cabe precisar que el escrito de demanda no cuenta con la firma escaneada de la ciudadana Carmen Hernández Parris, lo cual llevaba a considerar que no se tenían los elementos necesarios para corroborar la voluntad de la ciudadana de interponer la reconsideración. En consecuencia, quienes suscribimos este voto estimamos que el recurso resultaba improcedente solo por lo que hace a la ciudadana identificada.

2.2. Oportunidad. Los recursos se interpusieron de forma oportuna, a partir de una valoración que atiende el carácter de las y los recurrentes como integrantes de comunidades indígenas, en términos de la jurisprudencia 7/2014, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN**

OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD[46].

En relación con el expediente SUP-REC-152/2020, se tiene que la sentencia reclamada le fue notificada a los ciudadanos Crescencio González Martínez y Gregorio Vargas Martínez –quienes se identifican como ciudadanos indígenas de Mixistlán de la Reforma– mediante una cédula fijada en los estrados de la Sala Xalapa el veintitrés de julio de dos mil veinte. Sin embargo, los recurrentes señalan en su escrito de demanda –bajo protesta de decir verdad– que tuvieron pleno conocimiento de la sentencia hasta el tres de agosto siguiente.

Manifiestan que, al ser ciudadanos de una comunidad indígena que se encuentra en un municipio con gran rezago, no les era posible trasladarse de manera continua a las instalaciones de la Sala Xalapa para revisar el estado de su expediente o los estrados, debido a que su ubicación está a más de nueve horas de distancia, no cuentan con los recursos económicos necesarios y, derivado de la emergencia sanitaria, se implementaron restricciones al transporte para contener el contagio de la COVID-19. También destacan que no se atendió su solicitud de que las decisiones les fueran notificadas de manera personal en su domicilio y que no cuentan con servicio de internet en el municipio.

Los recurrentes relatan que el tres de agosto consiguieron transporte a la ciudad de Oaxaca y que el personal del Tribunal local les informó que se había resuelto su asunto. A partir de esa información, buscaron los medios para acceder al sitio oficial de internet de la Sala Regional y, después de un tiempo de búsqueda, encontraron la sentencia dictada en el expediente SX-JDC-148/2020, al cual se había acumulado su expediente.

---

[46] Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 24 de 107

Tomando en cuenta las manifestaciones sobre las circunstancias que dificultaron a los recurrentes la revisión personal los estrados de la Sala Xalapa, destacando los obstáculos de traslado por la falta de recursos y por las restricciones para atender la pandemia de la enfermedad COVID-19, se debió tener como fecha del conocimiento de la sentencia la señalada en su demanda, es decir, el lunes tres de agosto. En consecuencia, el plazo de tres días para la interposición del recurso corrió del cuatro al seis del mismo mes.

El último de los días señalados, los recurrentes presentaron su demanda ante el Tribunal local, lo cual era suficiente para tener por cumplido el requisito bajo estudio. Con el fin de garantizar condiciones más favorables para el acceso a una tutela judicial efectiva, se ha reconocido la posibilidad de que los integrantes de las comunidades indígenas presenten sus escritos de demanda ante el tribunal electoral estatal que fue el responsable de la sentencia que ha sido revisada por la sala regional[47]. Bajo las circunstancias actuales, se debe de considerar que esta comunidad indígena está ubicada más cerca de la sede del tribunal local, por lo que el comparecer a una sala regional les resulta más complicado.

De cualquier manera, cabe destacar que en el expediente hay constancia de que la Secretaría General de Acuerdos del Tribunal local, el mismo tres de agosto, remitió vía correo electrónico a la Sala Xalapa una copia certificada del escrito de demanda presentado por los recurrentes, lo cual corrobora la interposición del recurso en el plazo legal. Una postura semejante se adoptó en las sentencias SUP-REC-29/2020 y acumulados; y SUP-REC-89/2020.

En relación con los expedientes SUP-REC-146/2020 y SUP-REC-159/2020, se tienen constancias de que la sentencia les fue notificada a

[47] De conformidad con la tesis XXXIV/2014, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE SE INTERPONGA PUEDE PRESENTARSE ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL RESPONSABLE.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 82 y 83.

los y las recurrentes el veinticuatro de julio de este año, mediante respectivas cédulas de notificación electrónica que se enviaron a la cuenta de correo particular <comu.juridico@hotmail.com>. Si bien no se tiene alguna constancia de recepción o el acuse de recibo correspondiente, según se establece en el párrafo 5 del artículo 29 de la Ley de Medios como regla para definir cuándo surte efectos una notificación por correo electrónico, hay un reconocimiento en los escritos de demanda de que tuvieron conocimiento de la sentencia el propio veinticuatro de julio, mediante la cédula de notificación señalada.

En consecuencia, se tiene que **el plazo para la interposición del recurso transcurrió –en principio– del lunes veintisiete al miércoles veintinueve de julio**, al no computarse el sábado veinticinco y el domingo veintiséis, en términos de la jurisprudencia 8/2019, de rubro **COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES**[48].

Ahora bien, según se ha expuesto, los escritos de demanda se presentaron a través de correos electrónicos que se recibieron en las cuentas oficiales <cumplimientos.salaxalapa@te.gob.mx> y <ventanilla.judicialelectrónica@te.gob.mx>. A nuestra consideración, **se debía de considerar la fecha de recepción de esos correos electrónicos como el momento de presentación de la demanda**. Este criterio es necesario para dar eficacia a la postura asumida en el apartado anterior, en el sentido de que es viable –bajo condiciones extraordinarias– que las personas pertenecientes a una comunidad indígena presenten sus escritos iniciales mediante un correo electrónico personal, exceptuándose la carga de hacer llegar con posterioridad una versión original con las firmas autógrafas.

---

[48] Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 16 y 17.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 28 de 107

Dicha consideración no cambiaba por la circunstancia de que, en relación con el expediente SUP-REC-146/2020, el cuatro de agosto se hubiese recibido en la Oficialía de Partes de la Sala Regional el escrito original con las firmas autógrafas. De estimar esta última fecha como la de presentación de la demanda, se perjudicaría a quienes tuvieron la diligencia de enviar por correo postal el escrito original con firmas autógrafas, en contraste con las personas que solo presentaron el escrito vía correo electrónico.

Entonces, se tiene que la demanda con la que se integró el expediente SUP-REC-146/2020 se presentó el **treinta de julio**; mientras que la demanda que derivó en el expediente SUP-REC-159/2020, el **catorce de agosto**. Ordinariamente, esas circunstancias llevarían a considerar que los recursos se interpusieron de forma extemporánea. Sin embargo, en el caso **debía atenderse al carácter de las y los recurrentes como integrantes de una comunidad indígena, a las manifestaciones realizadas en el sentido de que en el municipio no hay accesibilidad al servicio de conexión por internet y al contexto de emergencia sanitaria**, que suponía la exigencia de adoptar medidas de resguardo y distanciamiento al interior de la propia comunidad.

Por tanto, dadas las particularidades de los asuntos, se justificaba **determinar la oportunidad en la interposición de los recursos**, con el objetivo de hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones de igualdad, pues no se advertía que hubiese transcurrido un plazo excesivo respecto a la fecha límite para la presentación de las demandas.

Por las razones desarrolladas en este apartado, se debía desestimar la causal de improcedencia hecha valer por los terceros interesados en sus escritos, consistente en la extemporaneidad de las demandas que originaron los expedientes SUP-REC-152/2020 y SUP-REC-159/2020.

2.3. Legitimación e interés jurídico. Las y los recurrentes contaban con legitimación e interés jurídico para controvertir la sentencia de la Sala Xalapa.

En principio, la Ley de Medios dispone que la interposición del recurso de reconsideración corresponde de manera exclusiva a los partidos políticos y a los candidatos, estos últimos solo respecto a resoluciones relacionadas con el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad. No obstante, con el objetivo de garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva a las comunidades indígenas y sus integrantes, reconocido en los artículos 2, apartado A, fracción VIII, y 17 de la Constitución general, también debe reconocerse la legitimación para recurrir las sentencias de las salas regionales de este Tribunal Electoral a la ciudadanía que acredite tener un interés jurídico derivado de la posible violación de sus derechos político-electorales[49].

Esta ampliación es particularmente necesaria tratándose de controversias que se enmarcan en procesos electorales regidos por sistemas normativos internos de comunidades indígenas, pues una de sus principales características es que no hay una participación de los partidos políticos. Así, de no admitirse esta flexibilización, en cuanto a la legitimación para interponer un recurso de reconsideración, se generaría la posibilidad de que los criterios de las salas regionales sobre cuestiones de constitucionalidad no sean revisadas por la Sala Superior, lo cual contravendría el objetivo de este recurso extraordinario.

En el caso, las y los recurrentes tenían legitimación por ser ciudadanas y ciudadanos de las comunidades indígenas de Mixistlán de la Reforma y de Santa María Mixistlán, que acudían por sí mismos para plantear presuntas violaciones al derecho de autonomía de sus comunidades y al derecho al voto, tanto en su vertiente activa como pasiva.

---

[49] Sirve como fundamento la tesis de jurisprudencia 3/2014, de rubro **LEGITIMACIÓN. LOS CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, LA TIENEN PARA INTERPONER RECURSO DE RECONSIDERACIÓN.** Disponible en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 28 de 107

En ese sentido, se debió reconocer su interés jurídico, porque fueron la parte actora en los juicios que dieron lugar a la sentencia que se controvierte, la cual consideran les causa un perjuicio en su esfera de derechos pues se convalidaron actos relativos a una elección municipal, a pesar de que no se garantizó su participación.

2.4. Definitividad. Se cumplía con este requisito porque la controversia derivaba de una cadena impugnativa que dio lugar a la sentencia de la Sala Xalapa que es objeto de los recursos, siendo la reconsideración el único medio idóneo para controvertir las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral.

3. Estudio de fondo

3.1. Planteamiento del problema

Tratándose de controversias en las que estén involucrados los derechos de las comunidades indígenas y de sus integrantes, es necesario valorar el contexto integral en el que surgen, para delimitarlas claramente y así estar en condiciones de resolver desde una perspectiva intercultural, en la que se atiendan y dimensionen tanto los principios constitucionales como los valores de la comunidad. Así, antes de plantear las cuestiones que se debían resolver, cabe destacar algunos aspectos del contexto en el que se enmarca la controversia y de la secuela procesal que precedió a la interposición de los recursos bajo estudio.

El contexto del conflicto implica analizar las características de la comunidad, la conflictividad en el municipio y los antecedentes electorales. Una vez expuestos estos elementos, se facilitará la adecuada identificación de los problemas jurídicos a resolver.

3.1.1. Contexto social y electoral de la controversia

Las ideas de este apartado se retoman de lo desarrollado en las sentencias del Tribunal local y de la Sala Xalapa. La controversia se vinculaba con la renovación del órgano de gobierno del municipio de

Mixistlán de la Reforma, perteneciente al distrito Mixe en el estado de Oaxaca. Las autoridades electorales se eligen a través de un sistema normativo interno.

Como se ha señalado, en el territorio se asientan –principalmente– tres comunidades indígenas de origen mixe. Una comunidad está ubicada en la cabecera municipal, Mixistlán de la Reforma, otra en la agencia municipal de San Cristóbal Chichicaxtepec y otra en la agencia de policía de Santa María Mixistlán. Cada una de estas comunidades cuenta con su propia asamblea general comunitaria. El conflicto electoral se presenta, por un lado, entre la propia ciudadanía de la cabecera municipal y, por el otro, entre esta última y la agencia de Santa María Mixistlán.

Ambas partes reconocen la existencia de un conflicto interno en la cabecera municipal, con independencia de las causantes, lo cual generó que la elección de las autoridades municipales para el periodo dos mil veinte-dos mil veintidós no se celebrara en las fechas en las que ordinariamente debe llevarse a cabo de conformidad con el sistema normativo interno. En ese contexto, se realizó una diversa asamblea general comunitaria con el objeto de autorizar a otras autoridades municipales para que convocaran a la asamblea general electiva.

Los recurrentes, quienes se desempeñaban como presidente municipal y síndico al momento de los hechos, reclaman que esta última asamblea fue convocada por personas que carecían de facultades, por lo cual se contravino e inaplicó el sistema normativo interno. Plantean que no habían convocado a la asamblea electiva por la falta de condiciones para su celebración y porque se mantenían las pláticas para la inclusión de la agencia de Santa María Mixistlán.

La convocatoria solamente estuvo dirigida a la ciudadanía de la cabecera, de manera que no se consideró a la comunidad de la agencia de Santa María Mixistlán. Desde meses antes, la agencia –a través de su representante– había manifestado su intención de participar en la

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 30 de 107

elección municipal, por lo que se realizaron diversas mesas de trabajo y diálogo entre las autoridades municipales, otras autoridades y habitantes de la cabecera, así como los representantes de las agencias San Cristóbal Chichicaxtepec y Santa María Mixistlán.

En las reuniones, la representación de San Cristóbal Chichicaxtepec solicitó que se siguiera respetando su derecho de autonomía y libre determinación para elegir a sus propias autoridades, mientras que la de Santa María Mixistlán insistió en su intención de participar en la elección de las autoridades del municipio. Sin embargo, no se llegó a ningún acuerdo al respecto, sino que se determinó que se haría del conocimiento de la asamblea general comunitaria de la cabecera.

Por otra parte, también hay constancia de la celebración de al menos dos asambleas generales en las que se aceptó la participación de la agencia de Santa María Mixistlán, pero sujeta al cumplimiento de varias condiciones. No se tiene ningún elemento para afirmar que se satisficieron estas condiciones y de que se concretó un acuerdo sobre la inclusión de la agencia.

Para el análisis del asunto, es relevante tener presentes los últimos tres procesos electorales y la controversia que surgió en dos mil diecisiete respecto a la terminación anticipada del encargo de algunos integrantes del cabildo. Las elecciones celebradas en los años dos mil diez, dos mil trece y dos mil dieciséis son coincidentes en varios elementos que confirman ciertos aspectos que forman parte del método de elección por sistema normativo interno, a saber[50]:

[50] Esta información se retoma de la sentencia SX-JDC-148/2020 y acumulados, la cual no es controvertida por las partes. Asimismo, se corrobora con el dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-406/2018, aprobado el veintitrés de septiembre de dos mil dieciocho, disponible en el siguiente vínculo: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/SNI-2018/sni-2018-406.pdf>; así como en el diverso dictamen emitido por la DESNI, el siete de octubre de dos mil quince, disponible en el siguiente vínculo: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/biblioteca_digital/CatSNI2016/MIXISTL%C3%81N%20DE%20LA%20REFORMA.pdf>.

- **Fecha de celebración.** Todas las asambleas de los procesos electivos se celebraron en el mes de junio (veinte de junio de dos mil diez; veintitrés de junio de dos mil trece; y veintiséis de junio de dos mil dieciséis).
- **Convocatoria e instalación por parte del presidente municipal.** Es un hecho aceptado por las partes que la norma consuetudinaria consiste en que la persona titular de la presidencia municipal y quienes integran el ayuntamiento convocan a la asamblea general comunitaria en la que se desarrolla la elección municipal. La persona titular de la presidencia municipal tiene por instalada legalmente la asamblea.
- **Participación exclusiva de la cabecera municipal.** En las asambleas solamente participó la ciudadanía de la cabecera municipal.
- **Instalación de la mesa de debates.** Para la conducción de la asamblea, primero se eligen a los integrantes de una mesa de debates.
- **Postulación.** Se nombran a integrantes del Ayuntamiento, tanto propietarios como suplentes. Para cada uno de los cargos, la elección se realiza por ternas.
- **Duración de los encargos.** Las y los concejales propietarios desempeñan el cargo el primer y el último año, mientras que los suplentes el año intermedio.

También cabe destacar que en los últimos tres procesos electorales no hubo conflictos postelectorales. No obstante, en el año dos mil diecisiete se suscitó una controversia por la presunta realización de una asamblea general comunitaria mediante la cual se determinó la conclusión anticipada del mandato de las autoridades municipales y se celebró una nueva elección. Dicha elección extraordinaria fue validada por el Consejo General del Instituto local mediante el Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-19/2017. No obstante, esa decisión fue controvertida y se dictó la sentencia JDCI/155/2017 y acumulado, en la que se invalidó la elección

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 32 de 107

extraordinaria por la violación al derecho de audiencia de las autoridades destituidas.

Dicha situación forma parte del conflicto interno que persiste en la cabecera municipal, aunado a que fue ante ese escenario que la agencia de policía de Santa María Mixistlán reclamó su derecho a participar en la elección, alegando la falta de respeto de su normativa interna y la no entrega de las participaciones estatales y federales.

Como se ha señalado, en atención a ese conflicto, la DESNI dictaminó la imposibilidad de identificar el método de elección del municipio de Mixistlán de la Reforma (DESNI-IEEPCO-CAT-406/2018), lo cual fue aprobado por el Consejo General del Instituto local desde octubre de dos mil dieciocho (Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-33/2018). Al respecto, dicha autoridad electoral exhortó a las autoridades municipales, a las de las agencias y a sus respectivas asambleas para que –a la brevedad– llevaran a cabo pláticas conciliatorias para **ratificar el método tradicional, o bien, consensar un nuevo método**.

En abril de dos mil diecinueve, autoridades y ciudadanos de Mixistlán de la Reforma informaron al Instituto local que en una asamblea general comunitaria de seis de abril, se había determinado que la elección debía realizarse en la cabecera municipal, mediante el sistema normativo interno y que, en relación con la propuesta de la agencia de policía de Santa María de Mixistlán de participar en la elección, era procedente, siempre y cuando estuvieran dispuestos a cumplir con el sistema de cargos de forma escalafonaria.

No obstante, tanto la autoridad municipal como la propia agencia de Santa María Mixistlán desconocieron lo acordado en esa asamblea. Después, el veinte de mayor de dos mil diecinueve, la agencia pidió al Instituto local que realizara las mesas de trabajo necesarias para sentar las bases de la elección municipal.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 33 de 107

Por su parte, el veintiocho de mayo, algunas autoridades de la cabecera municipal presentaron un escrito al Instituto local con el objeto de informar que, por acuerdo comunitario, la elección se realizaría el domingo nueve de junio, pues –de conformidad con el sistema normativo interno– tenía que celebrarse en el mes de junio del último año del periodo de gobierno municipal. El mismo día, las y los integrantes del Ayuntamiento le plantearon a la autoridad electoral que los ciudadanos que presentaron el escrito no tenían competencia para organizar y convocar a la elección municipal, pues eso le correspondía al presidente municipal junto con el cabildo. También señalaron que hasta esa fecha no había acuerdos con las agencias para su participación en la elección ordinaria.

Ante esa situación, se celebraron diversas reuniones de trabajo con la intervención de todas las personas interesadas y, como producto de estas, se acordó que la autoridad municipal sería la encargada de convocar a una asamblea comunitaria informativa y que trataría la solicitud de la agencia de participar en el proceso electoral (siete y trece de junio). No obstante, el diecisiete de junio siguiente, la autoridad municipal informó sobre lo acordado en una sesión del cabildo, en cuanto a que no se convocaría a una asamblea informativa porque los problemas político-sociales en la cabecera llevaban a que no hubiera condiciones, de modo que hasta que se les restableciera en las instalaciones del Ayuntamiento buscarían una estrategia para realizar la asamblea comunitaria para la elección de las autoridades para el periodo dos mil veinte-dos mil veintidós. De igual manera, estableció que no era procedente la solicitud de la agencia de participar en la elección si no había un acuerdo con la asamblea general.

Posteriormente, el diecinueve de julio, diversas autoridades y ciudadanos de la cabecera municipal presentaron escritos para instar a que se continuaran con las mesas de trabajo, debido a la urgencia de que se celebrara la elección. El veintiuno de agosto, el agente municipal de Santa María Mixistlán también solicitó la programación de la siguiente

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 34 de 107

mesa de diálogo, de acuerdo con lo acordado en la reunión de veintiocho de junio.

El veintiséis de agosto, Crescencio Vasconcelos Isabel, alcalde único constitucional de Mixistlán de la Reforma, entregó a la DESNI el acta de la asamblea general comunitaria celebrada el veinte de agosto, en la cual se discutió la participación de las agencias en la elección de las autoridades municipales para el periodo dos mil veinte-dos mil veintiuno. Se acordó de manera unánime aceptar su participación bajo ciertas condiciones (que la elección se celebrara en la cabecera municipal; que las dos agencias mostraran el acta de su asamblea general comunitaria en la que manifiestan con voluntad propia que desean participar; que entregaran su lista de ciudadanos; que prestaran servicios de manera escalafonaria y que dieran tequios y cooperaciones).

El seis de septiembre se realizó una nueva reunión de trabajo, con la asistencia de las autoridades municipales y de las agencias. La agencia de San Cristóbal Chichicaxtepec manifestó que respetaría la decisión que tome la cabecera municipal y pidió que se siguiera respetando su autonomía; la agencia de Santa María Mixistlán manifestó que participaría en la elección municipal y que presentaría el acta de su asamblea comunitaria cuando lo considerara conveniente; y el presidente municipal señaló que buscaría la conciliación de la cabecera municipal.

Ante ese contexto, el veintisiete de octubre se celebró una asamblea general en la comunidad de Mixistlán de la Reforma la cual tenía por objetivo la toma de acuerdos debido al retraso en la realización de la asamblea de elección que debió tener lugar en el mes de junio. Se acordó que, ante la ausencia y negativa del presidente municipal de convocar a la elección municipal, se facultaba y ordenaba al alcalde único constitucional y al presidente del Comisariado de Bienes Comunales para que convocaran a la elección ordinaria para elegir a las autoridades municipales que fungirán para el periodo dos mil veinte-dos mil veintidós.

En cumplimiento de esa decisión, el veintiocho de octubre, el alcalde único constitucional y el presidente del Comisariado de Bienes Comunales del municipio de Mixistlán de la Reforma emitieron la convocatoria para la asamblea general comunitaria de elección de las autoridades municipales para el periodo dos mil veinte-dos mil veintidós, la cual se celebraría a las diez horas del diez de noviembre del mismo año.

La asamblea electiva se celebró el día mencionado y se designaron a las personas electas por mayoría de votos. No obstante, el treinta y uno de diciembre, Crescencio González Martínez, en su carácter de presidente municipal de Mixistlán de la Reforma, presentó un escrito al Instituto local por el que informó sobre una elección realizada el veintinueve de diciembre, en la que se designaron a los integrantes del Ayuntamiento para el periodo dos mil veinte-dos mil veintidós y allegó la documentación para soportarlo.

Mediante el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-443/2019, el Consejo General del Instituto local calificó la validez de la elección ordinaria de las concejalías del Ayuntamiento celebrada mediante la asamblea general comunitaria de diez de noviembre y ordenó la expedición de las constancias respectivas.

En esencia, la autoridad electoral determinó:

i) Si bien se hubo una imposibilidad de identificar el método de elección, históricamente se ha llevado la elección únicamente por la ciudadanía de la cabecera. La agencia de Santa María Mixistlán ha solicitado participar y ha invocado derechos históricos, lo que ha llevado a una diversidad de reuniones, pero no se han llegado a acuerdos entre ambas comunidades.

ii) Que debe prevalecer la autonomía y libre determinación de la comunidad indígena, pues mediante la asamblea general comunitaria de veintisiete de octubre determinaron que, ante la

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 36 de 107

negativa de la autoridad facultada para emitir la convocatoria de la elección municipal, se autorizaba a las autoridades comunitarias para ello. Sin embargo, precisó que, una vez que la autoridad electa empezara a ejercer sus funciones, se le vinculaba para que, en conjunto con la asamblea general, continuara con las mesas de mediación para, por un lado, identificar el método normativo y, por el otro, considerar la participación de la agencia de Santa María Mixistlán en la elección municipal.

iii) No existía certeza jurídica de que efectivamente se hubiese llevado a cabo la asamblea general de veintinueve de diciembre.

En su momento, las y los recurrentes promovieron ante la instancia local respectivos juicios en contra de dicha determinación. El Tribunal local dictó una sentencia en el expediente JNI/60/2020 y acumulados, a través de la cual confirmó el acuerdo controvertido.

La autoridad jurisdiccional tuvo por demostrado que la cabecera de Mixistlán de la Reforma y la agencia de policía Santa María Mixistlán son comunidades autónomas entre sí. Así, consideró que una perspectiva intercultural permitía resolver que no se vulneraba el derecho a la universalidad del voto en perjuicio de la agencia, porque –al ser autónoma– el derecho de autodeterminación se observaba al interior de la propia comunidad.

El Tribunal local señaló que el derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus propios gobernantes se ejerce de manera diferenciada y en el espacio propiamente comunitario. De la valoración de los elementos de prueba aportados, tuvo por demostrado que la ciudadanía de Santa María Mixistlán ejerció su derecho de votar y ser votado en la elección de las autoridades municipales hasta el año de mil novecientos ochenta y tres, pues únicamente la ciudadanía de la cabecera municipal participó con posterioridad en la designación del cabildo. Estableció que la propia

comunidad de Santa María Mixistlán, en ejercicio de su derecho de autonomía y libre determinación, optó por nombrar de manera independiente a sus autoridades.

A su vez, razonó que, a raíz del conflicto en la cabecera en el año dos mil diecisiete, consistente en la terminación anticipada del mandato de las autoridades, la agencia reclamó participar en la elección municipal. Por ello, se celebraron diversas mesas de trabajo e incluso hubo un acuerdo de la asamblea general de Mixistlán de la Reforma para permitir la participación de la agencia si cumplían con ciertas condiciones. Sin embargo, consideró que las autoridades de la agencia no habían sometido a consideración de su asamblea la propuesta de la cabecera municipal.

En consecuencia, concluyó que no fue posible llegar a ningún acuerdo, por lo que la asamblea electiva se realizó el diez de noviembre, de conformidad con el método utilizado en las últimas tres décadas, es decir, solo con la participación de la ciudadanía de la cabecera municipal. Así, tanto la agencia como la cabecera, en uso de su derecho de libre determinación y autogobierno, se asumieron como comunidades autónomas, por lo que debía prevalecer la autonomía de cada una.

También calificó de infundado el planteamiento sobre la vulneración al principio de universalidad, porque –al resultar comunidades autónomas– cada una puede delimitar los criterios de pertenencia de sus integrantes, para poder votar y ser votados como sus autoridades tradicionales.

Por otra parte, de entre otras cuestiones, consideró que había sido correcta la decisión de la autoridad administrativa, pues fueron los propios integrantes de la comunidad quienes, ante la ausencia de la autoridad municipal y a través de la asamblea como máxima autoridad, facultaron a sus autoridades tradicionales para que llevaran a cabo los actos preparatorios de la asamblea electiva. Ese actuar se debe de respetar en atención al principio de maximización de la autonomía y mínima intervención.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

También consideró que el alcalde único constitucional es una autoridad comunitaria de especial importancia en la estructura de cargos del municipio, por lo que estaba plenamente facultado para suscribir, de forma conjunta , la convocatoria y la instalación de la asamblea con el presidente del Comisariado de Bienes Comunales. Por tanto, valoró que la asamblea general comunitaria de diez de noviembre se había llevado de acuerdo con el sistema normativo interno.

Finalmente, desarrolló un análisis a partir del cual coincidió con la autoridad administrativa en su conclusión de que no había certeza de la celebración de la asamblea de veintinueve de diciembre, por las deficiencias e inconsistencias de las documentales presentadas. Destacó que la gran mayoría de las personas cuyos nombres y firmas aparecen en la lista de asistencia negaron, en diligencia formal, haber asistido a la supuesta asamblea y desconocieron la firma del documento.

3.1.2. Consideraciones de la sentencia recurrida

La resolución del Tribunal local fue controvertida por las y los recurrentes. En relación con el argumento sobre la indebida exclusión de participar en la elección de las autoridades municipales, al no tratarse de comunidades distintas y autónomas, se consideró que no tenía razón debido a la falta de elementos de los que se advierta que esa comunidad hubiese participado tradicionalmente en la elección del Ayuntamiento.

La Sala Xalapa estableció que el derecho a la libre determinación, como derecho fundamental de los pueblos y comunidades indígenas que comprende la libertad para decidir sus formas internas de organización y de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus prácticas tradicionales, debe respetarse de la manera más amplia, mediante decisiones que tengan una perspectiva intercultural, lo cual sustentó en los artículos 2o., párrafo quinto, apartado A, fracciones I y III, de la Constitución general; 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; y 4 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

En ese sentido, consideró que las comunidades indígenas ejercen su autonomía y autodeterminación independientemente del sistema orgánico-administrativo municipal, lo que significa que pueden elegir a las autoridades municipales mediante su sistema normativo interno cuando dichos ámbitos coincidan. De manera que, dentro de un mismo municipio, puede haber dos o más comunidades indígenas y a todas ellas les está reconocido constitucionalmente su derecho de autodeterminación. Así, precisó que el derecho de elegir a sus propios gobernantes puede ejercerse de manera diferenciada entre comunidades.

La autoridad judicial estableció que no había elementos para desprender que los habitantes de la cabecera y de la agencia se identifiquen como pertenecientes a una misma comunidad indígena, en los términos en los que la propia Constitución general las concibe, es decir, como una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio, que definen a sus autoridades con sus usos y costumbres.

A partir de la valoración de los argumentos y elementos del expediente, concluyó que en la elección de las concejalías del Ayuntamiento de Mixistlán de la Reforma únicamente participaba la ciudadanía de la cabecera municipal y que no se constataba que la ciudadanía de la agencia de Santa María Mixistlán hubiese reclamado su derecho a participar en la elección de manera previa al conflicto que tuvo lugar en el año dos mil diecisiete.

Razonó que la participación conjunta en asambleas de un órgano vinculado con la propiedad del núcleo rural, como lo es el Comisariado de Bienes Comunales, no resultaba suficiente para demostrar esa unidad. Asimismo, consideró que las decisiones de la asamblea comunitaria en cuanto a la participación de la asamblea no derivaron en un acuerdo sobre su participación. Sostuvo que fue precisamente a partir de la valoración de las mesas de trabajo y de diálogo que se concluyó que no se habían logrado los acuerdos, aunado a que se corroboró que

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 40 de 107

la agencia no participaba en la elección. Por tanto, determinó que la circunstancia de que no se hubiese permitido la participación de los habitantes de la agencia no justificaba la anulación de la asamblea general electiva de diez de noviembre de dos mil diecinueve.

En relación con un diverso planteamiento, la Sala Xalapa consideró que la autorización del alcalde único constitucional y del presidente del Comisariado de Bienes Comunales para convocar a la elección municipal estuvo justificada. En la sentencia bajo estudio, se tuvo en consideración la existencia de un conflicto intracomunitario entre los habitantes de la cabecera municipal, destacando la negativa del presidente municipal de emitir oportunamente la convocatoria para la celebración de la asamblea general relativa a la elección municipal ordinaria.

En atención a una perspectiva intercultural, se reconoció que en las comunidades indígenas existen otras autoridades, además de las municipales, a las que la ciudadanía les reconoce y concede representación social, por lo que si –como en el caso– la autoridad facultada y obligada de acuerdo con el sistema normativo interno para convocar a la elección ordinaria decidía unilateralmente no hacerlo, es válido que esas otras autoridades emitan la convocatoria respectiva.

Destacó que el derecho a la libre autodeterminación protege el derecho colectivo de las comunidades para regular y solucionar sus conflictos internos, así como elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propias normas y prácticas. En ese sentido, señaló que la asamblea general comunitaria es la máxima autoridad en una comunidad indígena, como manifestación de la voluntad de la comunidad como colectividad, por lo que sus determinaciones tienen validez, siempre que respeten los derechos fundamentales de sus integrantes.

En consecuencia, la Sala Regional consideró que, a partir de la celebración de una asamblea general comunitaria, es factible subsanar los vicios formales previos, por lo que la circunstancia de que la asamblea general en la que se facultó a otras autoridades para convocar a la

elección municipal hubiese sido convocada por personas no facultadas era insuficiente para desestimar la voluntad ciudadana expresada en la asamblea.

De esta manera, concluyó que, si ante una actitud renuente del presidente municipal, la comunidad reunida en asamblea determinó facultar a diversas autoridades comunitarias para que emitieran la convocatoria y llevaran a cabo la asamblea general comunitaria, ello se ajusta al derecho a la libre autodeterminación reconocido en el artículo 2o. constitucional, por lo que fue correcta la decisión del Tribunal local.

La Sala Regional también desestimó los distintos planteamientos dirigidos a demostrar que el ciudadano que resultó electo como presidente municipal era inelegible, que fue indebido que se reconociera el carácter de tercero interesado a quienes comparecieron y que fue incorrecto calificar de inválida la asamblea que presuntamente tuvo lugar el veintinueve de diciembre de dos mil diecinueve.

3.1.3. Argumentos de las y los recurrentes

Los planteamientos se centran en dos cuestiones principales. En primer lugar, se insiste en que la asamblea general electiva celebrada el diez de noviembre de dos mil diecinueve fue convocada por autoridades distintas a las facultadas de conformidad con el sistema normativo indígena, por lo cual se inaplicó una norma consuetudinaria, sin que hubiera una justificación para ello. A consideración de los recurrentes, dicha situación exige que se invalide la elección. También se ha planteado que la asamblea general de veintisiete de octubre, a través de la cual se facultó al alcalde único constitucional y al presidente del Comisariado de Bienes Comunales para convocar a la elección municipal ordinaria, estaba viciado de origen porque fue convocado por autoridades no facultadas.

Se señala que la Sala Xalapa viola el sistema normativo interno, pues se basa en apreciaciones erróneas al manifestar que el conflicto inició con la decisión de dar por terminado de manera anticipada el mandato de las

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 42 de 107

autoridades electas para el periodo dos mil diecisiete-dos mil diecinueve, pues la realidad es que Juan Antonio Díaz (electo como presidente municipal en la asamblea de diez de noviembre) siempre ha buscado hacerse con el poder en la comunidad. Si bien la Sala plantea que uno de los recurrentes fue renuente en emitir la convocatoria para la elección y lo condicionó a que se permitiera su reinstalación en las instalaciones del Ayuntamiento (Crescencio González Martínez, quien se desempeñaba como presidente municipal), alegan que ello atendió al seguimiento de las mesas de trabajo para establecer los acuerdos necesarios para la realización de la elección de manera pacífica y segura, considerando que estaba en definición la solicitud de la agencia de Santa María Mixistlán de participar en la elección. Así, insisten en que el presidente municipal nunca se negó a realizar la elección, sino que aun se encontraban en mesas de negociación.

Sostienen que el criterio de la Sala responsable implica que prácticamente no importa quién convoque para una asamblea general, siempre que surja una decisión de ella, lo cual es grave pues se llegaría al absurdo de que, en cualquier momento, un ciudadano o autoridad convoque unilateralmente a una asamblea y que resulte válida, sin tomar en cuenta los usos y costumbres de la comunidad.

Como segundo planteamiento central, las y los recurrentes alegan que existe un conflicto intercomunitario porque no se les ha permitido participar de la elección de las autoridades municipales, a pesar de las diversas mesas de diálogo y conciliación que tuvieron lugar. Sostienen que, si bien las comunidades indígenas tienen el derecho de elegir a sus autoridades conforme a sus normas internas, este no es absoluto, pues está limitado por los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales. Manifiestan que deben respetarse sus derechos humanos y, sobre todo, garantizar la participación de las mujeres.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Además, señalan que el derecho a votar y ser votado previsto en el artículo 35 de la Constitución general, en relación con el principio de universalidad del sufragio, implica que toda la ciudadanía –sin excepción alguna– esté en aptitud de ejercer ese derecho en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos. A su consideración, con independencia de cuál comunidad ocupa la cabecera y cuál la agencia, clasificaciones que corresponden a una visión orgánico-legal del municipio, desde una perspectiva intercultural, ambas comunidades son igualmente autónomas e independientes, pues comparten la misma autoadscripción, núcleo rural, actividades económicas, vestimenta, tradiciones, bailes, lengua, a pesar de que cada una tenga sus propias autoridades y asambleas.

Refieren que la Sala Regional, al igual que el Tribunal local, omitió analizar de manera íntegra y con perspectiva intercultural, pues pidieron en varias ocasiones, mediante mesas de diálogo y conciliación, que se les permitiera participar. También insisten en otros factores que, a su consideración, sirven de base para evidenciar que la cabecera y la agencia no son autónomas entre sí, como que participan de manera conjunta en las asambleas del Comisariado de Bienes Comunales, que dependen directamente del municipio para poder adquirir sus participaciones federales, así como que son del mismo origen y hablantes de la misma lengua materna y su variante.

Alegan que los habitantes de la comunidad y de la cabecera, desde tiempos ancestrales, han elegido conjuntamente a sus concejalías municipales, siendo que en tiempos recientes se impidió la participación de la agencia. Además, refieren que realizaron las gestiones necesarias para que se les identificara como pertenecientes al municipio de Mixistlán de la Reforma.

Entonces, al tratarse de comunidades consideradas erróneamente como autónomas entre sí, la solución por la que optó la Sala Regional, de

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 44 de 107

maximizar uno de los principios en juego (la autonomía), no fue la solución adecuada desde una perspectiva intercultural. Las y los recurrentes argumentan que la autoridad jurisdiccional debió valorar que, para resolver una colisión de derechos, no es factible solo maximizar uno, pues se materializó una intervención regresiva al derecho de autonomía de la agencia y se debe considerar la universalidad del sufragio. Por tanto, estiman que no fue correcto que en el caso se limitara el derecho al sufragio de la ciudadanía de la agencia.

Adicionalmente, las y los recurrentes señalan que, si en una elección no se respeta el principio de universalidad del sufragio, se atenta contra la esencia misma de un sistema democrático, por lo que debe invalidarse la elección. Señalan que la idea de participar activa y pasivamente en la elección municipal es designar a quien represente a su comunidad y que pueda actuar en concordancia con los intereses de la ciudadanía de la agencia, de manera que se visibilicen las necesidades de su comunidades.

A su vez, solicitan que se aplique el principio de convencionalidad. También alegan que excluir a la ciudadanía de la agencia implicó una violación al principio de progresividad de los derechos humanos y que no se consideró la equidad y la paridad de género, ante la falta de alguna documental que demuestre que tomaron en consideración a las mujeres de la agencia de Santa María Mixistlán.

Por último, las y los recurrentes también desarrollan algunos planteamientos vinculados con la omisión de revisar que no se cumplieron con los presupuestos para admitir los escritos y pruebas de quienes se apersonaron como terceros interesados en los juicios locales, específicamente por lo que hace a su oportunidad; así como que la Sala responsable no valoró los planteamientos en cuanto a que el ciudadano no goza de una buena reputación en la comunidad y, por tanto, es inelegible.

3.1.4. Planteamientos de los terceros interesados

Los comparecientes señalan que no les asiste la razón a las y los recurrentes, pues –a pesar de que pertenecen al mismo municipio– son comunidades totalmente autónomas en cuanto a su forma de organización interna, en las asambleas educativas, tequios, festividades, actividades culturales y religiosas, comités internos, así como la costumbre de nombrar a sus propias autoridades comunitarias.

Argumentan que no se viola el principio de universalidad del sufragio, pues en los últimos sesenta años la ciudadanía de la agencia de policía de Santa María Mixistlán no ha participado, activa o pasivamente, en las elecciones ordinarias o extraordinarias para renovar a los integrantes del Ayuntamiento, tal como se demuestra con las documentales de las tres últimas elecciones. Así, consideran que está comprobado que en la renovación de las autoridades municipales únicamente ha participado la ciudadanía de la cabecera municipal, de conformidad con sus usos y costumbres, lo cual no se ha modificado hasta la fecha.

Los terceros interesados también manifiestan que de las propias afirmaciones de la parte se refleja que el conflicto por querer participar en las elecciones municipales inició en el trienio pasado, por la decisión sobre la terminación anticipada del mandato de la autoridad municipal a mediados de dos mil diecisiete, a partir de lo cual las autoridades auxiliares de la agencia buscaron otros medios para respaldar a quien –según se dice en el escrito– era su aliado y socio político.

Asimismo, señalan que, cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situación de tensión entre sí, se debe proteger a las comunidades de interferencias frente a otras. En ese sentido, consideran que la Sala responsable resolvió con una perspectiva intercultural y no transgredió o modificó su método de elección conforme a sus usos y costumbres.

Los comparecientes plantean que no debe de haber una injerencia en su sistema normativo mediante la aplicación forzada de una norma, pues

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 46 de 107

ello llevaría inevitablemente a una escalada de conflictos que ahondarían más las diferencias entre comunidades.

En relación con los argumentos de los ciudadanos Crescencio González Martínez y Gregorio Vargas Martínez, sobre la violación del principio de universalidad del sufragio en perjuicio de la agencia de Santa María Mixistlán, refieren que debe calificarse como inoperante debido a que esa no fue la razón de su demanda primigenia, sino que lo que pretendían era que se validara una supuesta asamblea que tuvo lugar el veintinueve de diciembre de dos mil diecinueve. En otras palabras, se señala que ahora quieren adoptar como suyos los agravios que en su momento hizo valer la agencia de policía.

Por otra parte, los terceros interesados alegan que en ningún momento se modificó el método de elección, pues se realizó exactamente como en las últimas diez elecciones. En cuanto a que el alcalde y el presidente del Comisariado de Bienes Comunales emitieron la convocatoria de la elección, refieren que la decisión de la asamblea general comunitaria derivó de la negativa a colaborar con la realización de los trabajos encaminados a celebrar la elección municipal ordinaria del dos mil diecinueve. Así, refieren que la ciudadanía no podía quedar condicionada por los hoy recurrentes, por lo que se insistió a las autoridades comunitarias reconocidas en la población que emitieran la convocatoria de la elección ordinaria por esta única ocasión, ante la circunstancia especial que se vivía.

Los comparecientes sostienen que, por costumbre, las asambleas electivas siempre se han realizado cada tres años, durante el mes de junio, en el auditorio de la cabecera municipal. Por tanto, desde el mes de marzo de dos mil diecinueve solicitaron a la DESNI que les auxiliara para iniciar los preparativos de la elección, a partir de lo cual se desarrollaron las primeras reuniones de trabajo, pero los recurrentes acudían sin ningún interés para realizar una asamblea informativa o participar en la elección municipal. Manifiestan que, de haber esperado

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 47 de 107

a que los recurrentes emitieran la convocatoria, en estos momentos no tendrían autoridad municipal, sino que serían gobernados por un consejo municipal impuesto por el gobierno.

3.1.5. Identificación del tipo de controversia y de los planteamientos de constitucionalidad

Como se ha expuesto, el caso gira en torno al análisis de dos problemas jurídicos centrales. En este apartado se definirá el tipo de controversia comunitaria que implican esas cuestiones, con el fin de valorar y ponderar adecuadamente los derechos colectivos e individuales involucrados, lo cual es necesario para resolver los asuntos relativos a los pueblos y comunidades indígenas con una perspectiva intercultural.

En una democracia constitucional se deben proteger al mismo nivel, por un lado, las libertades y derechos político-electorales de los individuos y, por el otro, los derechos de las comunidades indígenas a mantener sus sistemas normativos tradicionales, lo cual inevitablemente genera tensiones entre ambos.

El derecho de autonomía de las comunidades indígenas conlleva que puede ser oponible a diversos sujetos, según el orden jurídico en el que se relacionen con la propia comunidad. El derecho de autodeterminación o el de autogobierno puede ser oponible a las autoridades del Estado, a otras comunidades o a la ciudadanía de la propia comunidad en lo individual.

Estas tensiones pueden clasificarse al menos en tres tipos[51]. Una primera controversia surge cuando la autonomía de las comunidades se opone A sus propios miembros, denominados conflictos **intracomunitarios o intragrupales**. Este tipo de conflictos protege a las comunidades de grupos internos (disenso interno) o de individuos que no quieran seguir

[51] En esta argumentación se sigue el estudio propuesto en Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, traducción Carmen Castells, Paidós, Barcelona, 1996, págs. 57 a 71. Estas consideraciones fueron desarrolladas en la sentencia dictada en el asunto SUP-REC-29/2020 y acumulados.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

con las normas tradicionales. Este tipo de ejercicio de autonomía se refleja en "restricciones internas" a los disidentes.

Así, los derechos de autonomía y de autodeterminación se hacen valer ante los propios individuos pertenecientes a la comunidad. Esos derechos implican que las comunidades pueden crear normas para autorregularse y para regular a sus integrantes. Se trata de una eficacia de tipo vertical de estos derechos, en el sentido de que puede oponerse a los derechos individuales de los mismos integrantes de la comunidad; es decir, la comunidad válidamente regula la conducta de sus integrantes.

La intensidad o estándar de análisis de las normas comunitarias o de las restricciones que imponga la comunidad a sus miembros deberá analizarse ponderando la afectación a los derechos de los individuos frente al derecho de la comunidad, bajo una perspectiva de pluralidad. Es preciso asegurar el respeto a los derechos de igualdad y no discriminación y de dignidad de los integrantes de la comunidad, así como otros derechos individuales o ciertas dimensiones de estos que pueden calificarse como indisponibles para la comunidad indígena, aunque debe haber una delimitación desde una perspectiva intercultural.

En este tipo de casos se encuentran aquellos en los no se deja participar en las elecciones a personas que pertenecen a la comunidad, por ejemplo, el caso de comunidades que excluyen a las mujeres de las asambleas o que no permiten el ejercicio del derecho de voto en su vertiente pasiva.

El segundo tipo de controversia se suscita cuando los derechos de las comunidades se oponen al resto de la sociedad o al Estado. Estos conflictos se denominan como de carácter **extracomunitario**. Desde esta dimensión, el derecho de autonomía de la comunidad debe ser protegido ante interferencias y decisiones externas, debiendo privilegiarse la adopción de "protecciones externas" a favor de la autonomía de la comunidad.

Cuando se trata del alcance del derecho de autogobierno frente al Estado, el derecho de la comunidad adquiere una eficacia más intensa y este tipo de relación puede entenderse como una **eficacia vertical**. Lo anterior, en atención a los deberes que le corresponden al Estado, en su calidad de garante frente a la comunidad, la cual se encuentra en un plano de disparidad frente al mismo. Como referentes, destacan los casos de Cherán[52] o de Ayutla de los Libres[53], así como otros en los que la comunidad se enfrente a las autoridades estatales o municipales electas bajo el sistema de partidos políticos, en búsqueda de satisfacer diversos aspectos de su derecho de autodeterminación[54].

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

Estas tensiones implican la vigencia de los derechos en relaciones de dos sujetos que se encuentran en un plano de igualdad, o bien, en una relación de horizontalidad[55]. En este sentido, los conflictos de autonomía de dos comunidades indígenas son una especie de conflicto creado por la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, en relaciones de dos sujetos de derechos que se encuentran en una situación de simetría.

---

[52] Véase la sentencia SUP-JDC-9167/2011.
[53] Véanse las sentencia SUP-JDC-281-2017 y SDF-JDC-545/2015.
[54] Véanse las sentencias SUP-JDC-1865/2015 y el diverso SUP-REC-1966/2016.
[55] En esta argumentación, la Sala Superior sigue la doctrina de la eficacia horizontal de la Constitución y de los derechos fundamentales reconocidos en ella, establecida por el Tribunal Constitucional Alemán en el caso Lüth; *Sentencia BVerfGE 7, 198*. Esta doctrina ha sido reconocida como parte de la doctrina constitucional de los derechos fundamentales en nuestro país, así como por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: Décima Época; Registro: 159936; Primera Sala; Jurisprudencia; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2; 1a./J. 15/2012 (9a.); pág 798; de rubro **DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.**

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 50 de 107

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

Estos conflictos deben distinguirse de aquellos en los que la ciudadanía opone sus derechos fundamentales en relaciones jurídicas frente al Estado o a la comunidad a la que pertenece, en los que debe valorarse la proporcionalidad de las medidas que suponen *restricciones internas* atendiendo a los derechos fundamentales en juego. Este último tipo de relaciones (que generalmente son comunidad-Estado, o bien, comunidad-individuo) tienen la característica de que sean de supra a subordinación entre los sujetos, lo que permite partir de una perspectiva de maximización, en la medida de lo posible, de los derechos fundamentales, entendidos como una limitante constitucional del ejercicio del poder.

En esta clase de casos, la Sala Superior ha seguido una sólida línea jurisprudencial en el sentido de reconocer límites a la autonomía de las comunidades indígenas en los derechos fundamentales de sus individuos y proteger a estos últimos frente a intervenciones no justificadas que comentan las comunidades en los derechos de sus individuos[56].

No obstante, en las relaciones en las que se encuentran dos sujetos con iguales derechos (comunidad-comunidad), la relación jurídica provoca

[56] Como ejemplo véase la jurisprudencia 37/2014, de rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 64 y 65; y la jurisprudencia 22/2016, de rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 47 y 48.

una colisión entre los mismos y es **necesaria una ponderación** entre ambos por parte del operador jurídico para resolver los conflictos, considerando que se trata de dos sujetos que requieren de igual protección y están en un plano horizontal, de manera que las interferencias en un derecho fundamental están en correlación directa con la satisfacción del otro derecho con el que colisiona.

Por tanto, la autoridad jurisdiccional, para resolver los conflictos entre dos comunidades igualmente autónomas, no puede recurrir a un ejercicio de maximización y protección unilateral de uno de los derechos en conflicto, en detrimento del otro, sino que debe realizar una ponderación de aquellos derechos fundamentales que colisionen.

Este deber ha sido reconocido como criterio obligatorio por la Sala Superior en 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**[57].

Con base en las consideraciones expuestas, se debe analizar en un primer momento el planteamiento relativo a la presunta inaplicación del sistema normativo interno de la comunidad asentada en Mixistlán de la Reforma, que parte del argumento de que la asamblea general electiva celebrada el diez de noviembre de dos mil diecinueve fue convocada por autoridades no facultadas de conformidad con los usos y costumbres. Al respecto, cabe señalar que se está ante un **conflicto intracomunitario** con ciertas particularidades a destacar.

Si bien la controversia surge entre los mismos integrantes de la comunidad asentada en la cabecera municipal, pudiendo identificarse para efectos prácticos la existencia de dos grupos antagónicos, lo cierto es que el conflicto no se origina por la imposición de alguna restricción

[57] Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 52 de 107

por parte de la comunidad a los derechos de algunos de sus integrantes, como ordinariamente sucede en este tipo de asuntos.

En el caso, se produce una tensión entre algunas de las dimensiones del derecho de autodeterminación y autogobierno de la comunidad indígena. En específico, se está ante un conflicto entre el derecho de la comunidad a elegir periódicamente a sus autoridades municipales y el respeto de sus normas y prácticas tradicionales para hacerlo. También se debe valorar el derecho de autodeterminación desde el enfoque de la consideración de la asamblea general como la máxima autoridad de la comunidad y de las condiciones ordinarias o extraordinarias a partir de las cuales se puede modificar o integrar el sistema normativo interno para la elección de sus autoridades.

De esta forma, se analizará si fue correcto lo resuelto en las instancias previas en cuanto a que el hecho de que la asamblea electiva hubiese sido convocada por autoridades no facultadas no afectó su validez, pues atendió a un mandato adoptado por la propia asamblea general comunitaria en un contexto extraordinario, pues había pasado un tiempo considerable de la fecha en que debía realizarse la elección de acuerdo con el sistema normativo interno y las autoridades municipales no habían emitido la convocatoria respectiva. Se determinará si la solución adoptada en la sentencia bajo revisión realmente implica una maximización del derecho a la autodeterminación de la comunidad, dentro de los márgenes constitucionalmente admisibles.

El segundo problema jurídico se refiere a la presunta violación del principio de universalidad del sufragio derivado de la exclusión de la ciudadanía de la agencia de la asamblea electiva que tuvo lugar el diez de noviembre de dos mil diecinueve. Esta cuestión implica corroborar si fue adecuado el encuadre de la controversia que hicieron el Tribunal local y la Sala Xalapa, en relación con si en el municipio de Mixistlán de la Reforma existen dos o más comunidades que son autónomas entre sí.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 53 de 107

En función de ese estudio, será viable confirmar si se está ante un **conflicto de carácter intercomunitario**, a partir de lo cual se determinará la manera de armonizar la autodeterminación de cada comunidad y sus implicaciones en relación con el alcance o delimitación de la universalidad del voto. Es necesario responder si hubo un cambio en el sistema normativo de la cabecera, en virtud del cual se permitió que la comunidad de la agencia participara en la elección. Posteriormente, con base en dicha conclusión, se determinará si fue válido que en la elección del Ayuntamiento solamente participara la ciudadanía de la cabecera.

3.2. Viabilidad de que se integre una norma consuetudinaria con el fin de asegurar la celebración de una elección municipal

Consideramos que **no le asistía la razón** a los recurrentes en cuanto a que la Sala Xalapa convalidó indebidamente una inaplicación del sistema normativo interno de la comunidad indígena de Mixistlán de la Reforma. En las condiciones del caso concreto, estuvo justificado que a través de una decisión de la asamblea general se facultara a ciertas autoridades comunitarias para convocar a la asamblea en la que se realizaría la elección municipal, a pesar de que conforme al sistema normativo interno es la autoridad municipal saliente quien debe emitir la convocatoria respectiva.

La situación en realidad supuso que la comunidad, en ejercicio de su derecho de autodeterminación, integrara a su sistema normativo una regla para solucionar un conflicto en el marco de una elección en específico, con el objetivo de asegurar el derecho de elegir a sus autoridades de manera periódica. Ello respondió a una situación extraordinaria, pues el conflicto al interior de la cabecera provocó que el presidente municipal no emitiera la convocatoria para que la elección se celebrara en las fechas en que tradicionalmente se debe realizar, aunado a que se acreditó que dicho funcionario se negó a tomar medidas orientadas efectivamente a la preparación de la elección.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 54 de 107

En un contexto como el señalado, era válido que la asamblea general –como máxima autoridad de la comunidad– tomara una determinación para asegurar el derecho de la comunidad de elegir periódicamente a las autoridades municipales, a pesar de que esto implicara inobservar una norma de su sistema consuetudinario. De esta manera, mediante el criterio adoptado por el Tribunal local y la Sala Xalapa se atendió el mandato de maximizar la autonomía de las comunidades indígenas y, correlativamente, de minimizar la intervención externa de las autoridades electorales.

En los siguientes apartados se desarrollan las razones con base en las cuales se sustenta la conclusión expuesta.

3.2.1. El contenido y alcance del derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas

Este apartado tiene por objeto establecer los estándares relativos al derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas que son relevantes para el análisis del caso concreto.

En el inciso A del artículo 2o. de la Constitución general se contempla el reconocimiento y garantía del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación. En el mismo precepto, se precisa que este derecho comprende la autonomía para: ***I)*** **decidir sus formas internas de convivencia y organización** social, económica, **política** y cultural (fracción I); ***II)*** aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, en los cuales se deben respetar los derechos humanos (fracción II), y ***III)*** **elegir –de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales– a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno** (fracción III).

En semejantes términos, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, instrumento internacional referente en la materia, se establece que los pueblos indígenas tienen

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 55 de 107

derecho a la **libre determinación**, en virtud del cual: ***i)*** **determinan libremente su condición política** y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural (artículo 3); ***ii)*** tienen **derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales** (artículo 4), y ***iii)*** tienen **derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas**, jurídicas, económicas, sociales y culturales (artículo 5).

Estas dimensiones del derecho a la libre determinación también se reconocen en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos III, XXI y XXII)[58]. En el artículo VI de este instrumento se incluye que los pueblos indígenas tienen **derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos**, por lo que los Estados reconocen –de entre otros– el derecho a su actuar colectivo y el derecho a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos.

Si bien las declaraciones citadas no tienen en sí mismas un carácter vinculante, son orientadoras en la interpretación de los preceptos constitucionales y de tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Además, podría llegarse a justificar su obligatoriedad si se les entiende como instrumentos en los que se plasman normas que provienen de la costumbre internacional, como una fuente de Derecho en ese ámbito.

De esta forma, en el artículo 8, numeral 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo se establece que los pueblos indígenas deben tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que sean compatibles con los derechos humanos reconocidos en el sistema jurídico nacional e internacional. Por último, hay ciertas manifestaciones más generales del derecho a la libre determinación en disposiciones de otros tratados internacionales, por

[58] Aprobada por la Organización de Estados Americanos en la tercera sesión plenaria, celebrada el quince de junio de dos mil dieciséis.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

ejemplo, el artículo 1, numeral 1, tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[59].

La normativa expuesta permite advertir que los derechos específicos de las comunidades indígenas están concebidos como derechos colectivos, valorando su reconocimiento como necesario para la existencia y supervivencia de estos pueblos originarios. Es así como se considera a estos colectivos como los sujetos titulares de estos derechos, los cuales se ejercen de frente al Estado u otros agentes externos, o bien, a los integrantes de la propia comunidad.

Cabe señalar que, en relación con el derecho a la libre determinación, en la normativa expuesta se distingue entre los procesos internos y externos de adopción de decisiones. Por lo que hace a este último, el aspecto medular es el derecho de las comunidades indígenas a ser consultadas por el Estado, de manera previa, informada y con respeto a sus formas tradicionales, sobre cualquier medida administrativa, legislativa o de otro tipo que puedan afectarles.

En tanto, desde la dimensión interna, las cuestiones centrales son el derecho a mantener sus propias instituciones indígenas de adopción de decisiones y el respeto de sus sistemas jurídicos o leyes consuetudinarias en la solución de sus conflictos y en temas como la elección de sus autoridades. Se trata de manifestaciones del derecho al autogobierno respecto de los asuntos internos y locales.

La Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que "[l]os pueblos indígenas ejercen su derecho a la autonomía o el autogobierno, en sus dimensiones interna y externa, a través de sus propias autoridades e instituciones, que pueden ser tradicionales, pero también de reciente

[59] En estas disposiciones se establece que "[t]odos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural".

creación. La relación de esas instituciones con el Estado en su conjunto debe articularse en el marco de los acuerdos interculturales que establezcan los Estados y los pueblos indígenas para el ejercicio del derecho a la libre determinación"[60].

La controversia bajo análisis tiene lugar en un contexto en el que las comunidades indígenas ejercen su derecho de autogobierno a través de la elección de los órganos estatales de gobierno de los municipios en que residen; es decir, los ayuntamientos, en términos del artículo 115, base I, de la Constitución general.

Al respecto, la Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas ha documentado que, "[p]or muchas razones, entre ellas las derivadas de la historia, los patrones de asentamiento, los estilos de vida, la demografía de la población, los procesos de colonización y construcción nacional y los marcos jurídicos, los pueblos indígenas de determinados países o zonas dentro de un país ejercen poderes de autonomía o autogobierno a través de las autoridades locales dentro de la estructura administrativa convencional del país"[61].

En ese sentido, dicha Relatoría ha destacado que "los pueblos indígenas de México han desarrollado distintas formas de ejercer la autonomía y el autogobierno" y que "[u]na característica importante ha sido la demanda de los municipios y las comunidades indígenas de elegir a sus autoridades a través de su sistema consuetudinario"[62]. Seguidamente, hace referencia al caso del estado de Oaxaca, en el que se reconoce este derecho de las comunidades indígenas y en el que la gran mayoría de los municipios "eligen a sus autoridades mediante sus procesos electorales tradicionales y sin la presencia de partidos políticos"[63].

---

[60] Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/74/149. 17 de julio de 2019, párr. 26.
[61] *Loc. cit.*, párr. 72.
[62] *Loc. cit.*, párr. 73.
[63] *Loc. cit.*

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 58 de 107

En efecto, en el párrafo séptimo del artículo 16 de la Constitución local se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. A su vez, en el artículo 25, base A, fracción II, del mismo ordenamiento se dispone que "[l]a Ley protegerá y promoverá las instituciones y prácticas democráticas en todas las comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos [...]" y que "se garantizará el cumplimiento efectivo de la igualdad de derechos, la libre determinación de los pueblos y la voluntad expresada en las asambleas comunitarias en los términos establecidos en sus sistemas normativos [...]".

En cumplimiento a ese mandato, en la Ley Electoral local se desarrolla un libro que es aplicable en todos los municipios y comunidades que, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas. Dicha reglamentación tiene por objeto el reconocimiento y la garantía del derecho de los pueblos y las comunidades indígenas del estado de Oaxaca a la libre determinación, expresada en la autonomía para decidir sus formas internas de organización política y para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades (artículo 273, párrafos 1 y 4).

Entonces, una de las dimensiones del derecho de autodeterminación que debe destacarse para este asunto es el de **la elección de las autoridades de conformidad con su sistema normativo indígena**, entendido como el conjunto de principios, normas orales o escritas, prácticas, instituciones y acuerdos que los pueblos, municipios y comunidades indígenas reconocen como válidos y vigentes, y aplican –de entre otras cuestiones– en la elección y nombramiento de las autoridades comunitarias del gobierno municipal (artículo 2, fracción XXIX, de la Ley Electoral local).

A pesar de que una manifestación del ejercicio del derecho de autogobierno de las comunidades indígenas en Oaxaca es la elección de las autoridades municipales, desde una perspectiva orgánica-administrativa del municipio, estas comunidades mantienen otras autoridades tradicionales e instituciones políticas propias. De hecho, las comunidades indígenas de Oaxaca comparten como un aspecto fundamental de sus sistemas normativos internos el reconocer ordinariamente a **la asamblea general comunitaria como la principal institución de toma de decisiones internas**.

La asamblea general se integra por toda la ciudadanía de la comunidad, siendo una condición para poder participar el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades para con la comunidad, particularmente el cumplir con los cargos, servicios y contribuciones impuestos a través de la asamblea. La asamblea general toma sus decisiones por mayoría de sus integrantes y, por ende, lo decidido se considera como una manifestación de la voluntad de la comunidad.

La Sala Superior ha reconocido en diversos asuntos que la asamblea general comunitaria es la máxima autoridad en una comunidad indígena; que un elemento fundamental de la vida comunitaria se refiere a la toma de decisiones en la asamblea general; así como que las autoridades de la comunidad no pueden tomar decisiones trascendentales sin un acuerdo que surja de la propia asamblea[64].

Este elemento esencial de los sistemas normativos de las comunidades indígenas de Oaxaca se plasma en la Ley Electoral local, en la cual se establece que: ***i)*** se reconoce a la asamblea general comunitaria como la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes; ***ii)*** sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado, siempre que no

[64] A manera de ejemplo, véanse las sentencias de los asuntos SUP-REC-611/2019 y SUP-REC-60/2020.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 60 de 107

violen los derechos humanos de sus integrantes, y ***III)*** se integra por los miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad y conforme a sus sistemas normativos indígenas (artículo 15, párrafo 4).

Es pertinente señalar que las partes en los recursos bajo estudio y las autoridades de Mixistlán de la Reforma, de Santa María Mixistlán y de San Cristóbal Chichicaxtepec, en los actos relativos a la preparación de la elección y a lo largo de la cadena impugnativa, han reconocido que **la asamblea general de cada comunidad es la máxima autoridad en sus respectivos territorios**.

El carácter de la asamblea general como máxima autoridad de una comunidad indígena no solamente implica que la votación para la elección de las autoridades municipales se debe realizar a través de esta institución, sino que también se le reconoce como **el órgano de producción normativa de mayor jerarquía en el ámbito comunitario**.

La Sala Superior ha considerado de forma reiterada que los sistemas normativos internos no son rígidos y, por ende, las comunidades indígenas –en ejercicio de su libre determinación– tienen el derecho de cambiarlos, para atender los intereses y necesidades de sus integrantes, así como para preservar sus instituciones y sus propias formas de organización político-social[65].

En torno a este punto y en consonancia con la postura adoptada por la Sala Superior, la Relatoría Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas ha expuesto lo siguiente:

> Las comunidades indígenas siguen manteniendo y adaptando los procesos e instituciones de decisión de una manera dinámica, como lo demuestra la participación de sectores más amplios de la comunidad, como las mujeres y los líderes juveniles. Cabe señalar, sin embargo, que, si bien ciertos cambios como la incorporación de las normas de votación son a veces voluntarios, en muchos casos no obedecen a una elección sino a influencias externas, provenientes, por ejemplo, del

[65] Esta postura se ha adoptado en las sentencias SUP-REC-422/2019, SUP-REC-611/2019 y SUP-REC-60/2020.

> Estado y de otros factores. Sin embargo, los pueblos indígenas siguen adaptando sus procesos para encontrar soluciones viables. Por ejemplo, en general los procesos de decisión tradicionales han sido reemplazados en la actualidad por sistemas electorales de selección de los dirigentes tradicionales y de adopción de decisiones internas, prácticas que en algún momento se consideraron culturalmente ajenas a muchos pueblos indígenas. En muchos sentidos, la votación individualiza los procesos de decisión y les pone atajos; a menudo puede ser más limitada que los procedimientos tradicionales en la manera de tratar la disensión y los intereses de las minorías dentro de una comunidad y, por lo tanto, puede no favorecer su cohesión. Con todo, muchas comunidades indígenas han logrado integrar elementos y principios fundamentales de los sistemas tradicionales de adopción de decisiones en los sistemas electorales modernos, manteniendo así aspectos importantes de los procesos de decisión internos en las estructuras electorales más contemporáneas.[66]

La posibilidad de modificar su sistema normativo interno es un presupuesto para un ejercicio efectivo del derecho a la libre determinación, entendida como posibilidad de controlar tanto su presente, "en lo que se refiere al poder de mantener los elementos que les caracterizan como sociedades distintas", como su futuro, "en referencia a la seguridad de saber que serán capaces de sobrevivir como pueblos diversos conforme a sus propias condiciones"[67].

Hay ciertos elementos que definen a una comunidad (valores, principios, costumbres, tradiciones y cosmovisiones), los cuales son una base a partir de la cual sus integrantes construyen sus instituciones, procedimientos y autoridades. Lo anterior no implica necesariamente rigidez, pues se trata de sistemas vivos y dinámicos que –bajo un esquema de consenso comunitario– permiten la realización de los ajustes necesarios de los métodos electivos. Esa posibilidad puede ser necesaria incluso para preservar a la propia comunidad o sus valores e intereses más preciados.

---

[66] Consejo de Derechos Humanos. Informe sobre la marcha del estudio sobre los pueblos indígenas y el derecho a participar en la adopción de decisiones. Informe del Mecanismo de expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/HRC/15/35. 23 de agosto de 2010, párr. 63.

[67] Consejo de Derechos Humanos de la ONU. Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/74/149. 17 de julio de 2019, párr. 19.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.

Las amplias facultades de producción normativa de la asamblea general comunitaria se corroboran con varias cuestiones reguladas en la Ley Electoral local, tales como: ***i)*** la exigencia de que la asamblea general comunitaria apruebe un estatuto electoral comunitario cuando la comunidad tome la decisión de adoptar ese instrumento, el cual debe contener las bases del método de elección (artículo 278, párrafo 7), y ***ii)*** que el cambio del régimen de sistemas normativos indígenas al régimen de partidos políticos debe ser aprobado por la asamblea general comunitaria, por votación calificada (artículo 275).

Con base en lo expuesto, **estimamos que toda cuestión que no esté claramente definida en el sistema normativo indígena debe ser resuelta por la asamblea general comunitaria. Esa intervención puede suponer la modificación o la integración de una norma al sistema jurídico indígena, o bien, inclusive puede justificarse la decisión de exceptuar la aplicación de alguna norma para una elección específica**.

Lo señalado es congruente con el criterio asumido en la jurisprudencia 20/2014, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO**, en cuanto a que: "el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría"[68].

Esta postura también atiende al mandato de maximizar la autonomía de las comunidades indígenas, como lineamiento a seguir para juzgar con una perspectiva intercultural[69]. Como se ha explicado, al reconocer a la

[68] Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

[69] Siguiendo la jurisprudencia 19/2018, de rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

asamblea general comunitaria como máxima autoridad y principal institución de toma de decisiones, las controversias se deben analizar y resolver de tal manera que se busque –en la mayor medida posible– que prevalezca la voluntad manifestada a través de aquella.

Este principio supone que las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas solamente son admisibles cuando: ***i)*** sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía, en las circunstancias del caso concreto, y ***ii)*** sean las menos gravosas para el ejercicio de la autonomía, frente a cualquier medida alternativa. La valoración de esos elementos debe realizarse tomando en cuenta las particularidades de cada comunidad[70].

Entonces, el caso concreto debía juzgarse a partir del parámetro antes expuesto, consistente en que la asamblea general comunitaria puede justificar que se modifiquen, integren o exceptúen las reglas que integran el sistema normativo indígena. Cabe recordar que en el asunto se presentaba una tensión entre dos manifestaciones del derecho de autodeterminación de una comunidad indígena.

Por una parte, se tiene una regla del sistema normativo interno sobre la autoridad que debe convocar a la asamblea general en la que se realizará la elección ordinaria (la autoridad municipal); y, por la otra, una decisión tomada por la asamblea general comunitaria en el sentido de habilitar a autoridades distintas a las facultadas para que emitieran la convocatoria respectiva, ante una supuesta negativa de la autoridad competente. En consecuencia, la aplicación del estándar desarrollado en este apartado supone determinar si estuvo justificado que –en el contexto del caso bajo estudio– se integrara una regla al sistema normativo para la solución de una cuestión no prevista, de manera que se autorizara y ordenara que la asamblea electiva fuera convocada por otras autoridades comunitarias.

---

[70] La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia es un referente en la aplicación de esta metodología. Véase la sentencia C-463/14, disponible en el siguiente vínculo: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-463-14.htm>.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 64 de 107

3.2.2. Estuvo justificado que la asamblea electiva fuera convocada por autoridades distintas a las facultades según el sistema normativo interno

Consideramos que **no le asistía la razón** a los recurrentes al argumentar que la Sala Xalapa convalidó indebidamente que se inaplicara el sistema normativo interno de la comunidad indígena de Mixistlán de la Reforma. En el caso se comprobó la materialización de una situación extraordinaria debido al conflicto que persiste al interior de la cabecera municipal, por lo cual fue válido que la asamblea general comunitaria adoptara las medidas que estimó necesarias para lograr la celebración de la elección municipal, a saber, la habilitación de ciertas autoridades para que formularan la convocatoria.

En específico, se presentaban elementos fácticos y jurídicos relevantes y suficientes para considerar que estuvo justificado que se integrara una norma en relación con la autoridad competente para emitir la convocatoria a la asamblea electiva. Ante la negativa u omisión de la autoridad ordinariamente competente para emitir la convocatoria, se determinó que otras autoridades comunitarias lo hicieran.

Como primer punto, según se refirió en el apartado **3.1.1.** del presente, era un hecho aceptado por las partes, que se corrobora con la documentación disponible de procesos electorales anteriores, que en el sistema interno de Mixistlán de la Reforma se tiene una norma conforme a la cual la persona titular de la presidencia municipal y los demás integrantes del Ayuntamiento son las autoridades competentes para convocar a la asamblea general comunitaria para la elección municipal. Los recurrentes reclaman que esta regla se inobservó en relación con la asamblea general celebrada el diez de noviembre de dos mil diecinueve, pues esta fue convocada por el alcalde único constitucional y por el presidente del Comisariado de Bienes Comunales, por lo cual debe anularse.

Al respecto, también era una cuestión no controvertida que –en efecto– la asamblea electiva de diez de noviembre fue convocada por las autoridades comunitarias señaladas. Sin embargo, cabe destacar que para justificarlo la comunidad celebró una asamblea general de manera previa, el veintisiete de octubre de dos mil diecinueve, que tenía por objetivo la toma de acuerdos debido al retraso de la asamblea de elección, la cual debió realizarse en junio.

De entre otras cuestiones, se tomaron las siguientes decisiones: ***i)*** ante la ausencia y negativa del presidente municipal de convocar a la elección municipal, se facultaba, autorizaba y ordenaba al alcalde único constitucional y al presidente del Comisariado de Bienes Comunales para que convocaran a la elección ordinaria para elegir a las autoridades municipales que fungirán para el periodo dos mil veinte-dos mil veintidós, y ***ii)*** dichas autoridades debían emitir la convocatoria de la asamblea y entregar a cada ciudadano un citatorio para que acudieran a la misma[71].

Compartimos la conclusión adoptada por el Tribunal local y por la Sala Xalapa, en el sentido de que en el caso se materializó una situación extraordinaria que justificó que –mediante una asamblea general previa– se habilitara a otras autoridades de la comunidad para que emitieran la convocatoria correspondiente, de manera que se concretara la renovación periódica de la autoridad municipal y, a su vez, se evitara que tuviera lugar una vacancia de los encargos públicos en cuestión.

En el caso estaba acreditada la existencia de un conflicto entre los propios habitantes de la cabecera, al cual se sumó la solicitud de la agencia de Santa María Mixistlán de participar en la elección de las autoridades municipales. Esa situación, en conjunto con la postura asumida por los integrantes del Ayuntamiento y por las autoridades electorales, provocó que la elección no se celebrara en el periodo previsto en el sistema normativo indígena (junio del último año de

[71] El acta se localiza en las hojas 961 a 974 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-148/2020.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 66 de 107

gobierno), situación que persistió en los meses posteriores (julio, agosto, septiembre y octubre).

Los recurrentes presentan varios argumentos dirigidos a refutar lo señalado por la Sala Xalapa en cuanto a que el conflicto interno surgió por la propuesta de terminación anticipada del mandato de la autoridad municipal en el año dos mil diecisiete. Sostienen que el conflicto en realidad inició porque los terceros interesados han intentado hacerse con el poder y obstruir las actividades de la autoridad municipal. Por su parte, los terceros interesados también insisten en su postura de que el conflicto surgió por el desempeño de la autoridad municipal.

Consideramos que no se contaba con los elementos para clarificar cuál es el origen del conflicto, pues las partes se limitan a hacer afirmaciones que no soportan en ningún elemento probatorio. Además, era innecesario pronunciarse sobre las causantes del conflicto, pues para el análisis del asunto es suficiente con tener por demostrado que se mantenía esa situación. Por tanto, esos argumentos eran ineficaces.

La Sala Xalapa se limitó a contextualizar la controversia para valorar si hubo una justificación de que la asamblea hubiera sido convocada por autoridades comunitarias distintas a las competentes de acuerdo con el sistema normativo interno. En ese sentido, fue correcto que identificara la propuesta de terminación anticipada de las autoridades municipales que tuvo lugar en dos mil diecisiete como un aspecto relevante para entender el conflicto al interior de la cabecera, pues era el único elemento objetivo y corroborado en torno a esa situación.

En efecto, en el dos mil diecisiete presuntamente se realizó una asamblea general comunitaria en la que se determinó la conclusión anticipada del mandato de las autoridades municipales electas en dos mil dieciséis y tuvo lugar una elección extraordinaria. El Consejo General del Instituto local convalidó dicha elección a través del Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-19/2017. Sin embargo, se presentaron impugnaciones en contra de esa decisión y el Tribunal local anuló la elección extraordinaria por la

violación al derecho de audiencia de las autoridades destituidas, mediante la sentencia JDCI/155/2017 y acumulado.

Se demostró que esa situación forma parte del conflicto interno que se mantenía en la cabecera municipal, además de que desencadenó el reclamo de la agencia de policía de Santa María Mixistlán de participar en la elección municipal. Este contexto fue valorado por el Consejo General del Instituto local al aprobar el dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-406/2018, en el que se determinó la imposibilidad material y jurídica de identificar el método de elección en el municipio de Mixistlán de la Reforma. Por tanto, exhortó a las autoridades municipales y de las agencias, así como a sus respectivas asambleas, para que realizaran pláticas conciliatorias y definieran el método electoral que utilizarían en la próxima elección municipal, la cual debía presentarse antes del inicio del año electoral dos mil diecinueve.

No se comprobó que se hubieran realizado las mesas de diálogo para que, antes del inicio del año dos mil diecinueve, se ratificara el método tradicional de elección o se consensara uno nuevo que permitiera resolver la problemática en el municipio. Fue hasta los meses de abril y mayo de dos mil diecinueve que se presentaron diversos escritos relacionados con la elección municipal que se debía de realizar ese mismo año:

> ***i)*** Las autoridades comunitarias y la ciudadanía de la cabecera municipal informaron al Instituto local sobre una asamblea general comunitaria realizada el seis de abril para tratar asuntos relativos a la elección (se acordó la participación de la agencia de Santa María Mixistlán bajo la condición de que cumplieran con ciertas cuestiones);
>
> ***ii)*** El presidente municipal solicitó al Instituto local que le proporcionara lineamientos para organizar la elección municipal, teniendo en cuenta que el municipio estaba en un conflicto político y social (veinticinco de abril);

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 68 de 107

III) El agente de Santa María Mixistlán desconoció la asamblea general de seis de abril y solicitó que se realizaran las mesas de trabajo para sentar las bases de la elección municipal, insistiendo en la solicitud de la agencia de participar en esta (nueve y veinte de mayo);

iv) Algunas autoridades comunitarias de la cabecera municipal informaron que la fecha de la elección municipal sería el domingo nueve de junio, pues de acuerdo con el sistema normativo interno se debía de celebrar en el mes de junio del último año del periodo de gobierno (veintiocho de mayo);

v) Los integrantes del Ayuntamiento manifestaron que los ciudadanos que presentaron el escrito no tenían competencia para organizar y convocar a la elección, pues ello le correspondía al presidente municipal junto con el cabildo. Asimismo, señalaron que no había acuerdos con las agencias para su participación en la elección ordinaria (veintiocho de mayo).

Con motivo de las distintas posturas, en el mes de junio se organizaron tres reuniones de trabajo en las instalaciones de la DESNI:

i) La primera reunión tuvo lugar el siete de junio y únicamente asistieron personas de la cabecera (el presidente municipal, el síndico, el alcalde único constitucional, el presidente del Comisariado de Bienes Comunales y Juan Antonio Díaz, como ciudadano) y se acordó: que las agencias no participarían en la elección; que la asamblea del nueve de junio solo sería para dar a conocer que se respetarían los usos y costumbres; y que el trece de junio se reunirían otra vez.

ii) Según lo concertado, la segunda reunión se realizó el trece de junio y de nuevo solo estuvieron presentes personas de la cabecera (el presidente municipal, el síndico, el alcalde único constitucional, el presidente del Comisariado de Bienes

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 69 de 107

Comunales y otros ciudadanos), en la cual decidieron lo siguiente: que la autoridad municipal convocaría a una asamblea comunitaria informativa y trataría la solicitud de las agencias de participar en el proceso electoral; así como que el resto de las autoridades y ciudadanos reconocían a Crescencio González Martínez como presidente municipal.

A pesar de los acuerdos alcanzados, se presentó ante el Instituto local un acta de sesión extraordinaria del Ayuntamiento celebrada el dieciséis de junio, en la que establecieron: que no convocarían a ninguna asamblea informativa, ante la falta de condiciones por los problemas político-sociales en la cabecera municipal; que hasta que se restablecieran a las autoridades municipales en las instalaciones del Ayuntamiento se buscaría la estrategia para la celebración de la asamblea para elegir a las autoridades para el periodo dos mil veinte-dos mil veintidós; que la participación de las agencias sería procedente hasta que hubiera un acuerdo con la asamblea general; y que no darían una fecha para la celebración de la elección ordinaria.

III) El veintiocho de junio hubo una tercera reunión con la participación de las autoridades municipales, autoridades tradicionales y ciudadanos de la comunidad de Mixistlán de la Reforma, así como de autoridades y ciudadanos de la agencia de policía de Santa María Mixistlán. Se determinó que la DESNI convocaría a otra mesa de diálogo en la que cada autoridad presentaría por escrito su propuesta en relación con la solicitud de participar en la elección municipal.

Lo expuesto hasta este punto refleja que las autoridades del municipio de Mixistlán de la Reforma no cumplieron con la obligación contemplada en el artículo 279, párrafo 1, de la Ley Electoral local, en cuanto a que la autoridad encargada de la renovación del ayuntamiento debe informar al Instituto local, por lo menos con sesenta días de anticipación y por

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 70 de 107

escrito, de la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de las concejalías. En el apartado **3.1.1.** del presente se identificó –como parte del sistema normativo indígena– la regla consistente en que la asamblea general electiva debe celebrarse en el mes de junio del año anterior a la toma de protesta[72].

En consecuencia, se advierte que la autoridad municipal no emitió oportunamente la convocatoria respectiva ni informó sobre la fecha de celebración de la elección ordinaria. De igual manera, no se cuenta con ningún elemento que permita corroborar que el Instituto local requirió a la autoridad municipal un informe sobre los motivos de la situación y que acordó lo procedente para la preparación de la elección, en términos del párrafo 2 del artículo 279 de la Ley Electoral local.

Incluso, si se considera que se mantenían mesas de diálogo para solucionar el conflicto de la cabecera y definir la participación de la agencia de Santa María Mixistlán, se aprecia que la autoridad municipal no adoptó ninguna medida que estuviera dirigida efectivamente a lograr que la elección se celebrara lo más pronto posible. El Instituto local tampoco adoptó un rol activo para coadyuvar en la organización y supervisión de la elección.

Pasaron más de dos meses sin que hubiera un avance sustantivo en la preparación de la elección. El diecinueve de julio, las autoridades comunitarias de la cabecera municipal solicitaron tener una mesa de trabajo lo más pronto posible, ante la falta de los acuerdos necesarios para la celebración de la asamblea electiva. Asimismo, el veintiséis de agosto, el alcalde único constitucional entregó a la DESNI una acta de la asamblea general comunitaria celebrada el veinte de agosto, en la cual se discutió y aceptó de manera unánime la participación de las agencias

[72] Se identificó la reiteración de esa práctica en los últimos tres procesos electorales y esto se refuerza con el contenido de los dictámenes DESNI-IEEPCO-CAT-406/2018 y el emitido el siete de octubre de dos mil quince, por el que la DESNI identificó el método de elección de concejalías del Ayuntamiento de Mixistlán de la Reforma.

en la elección de las autoridades municipales para el periodo dos mil veinte-dos mil veintiuno, sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones[73].

Por su parte, el agente de Santa María Mixistlán presentó dos oficios en los que insistió en la intención de la agencia de participar en la elección municipal y solicitó programar la siguiente mesa de diálogo (primero de julio y veintiuno de agosto).

Hasta el seis de septiembre se organizó otra reunión de trabajo, con la participación de las autoridades municipales de Mixistlán de la Reforma y de las agencias de Santa María Mixistlán y San Cristóbal Chichicaxtepec. La agencia de Santa María Mixistlán manifestó que participaría en la elección, mientras que el presidente municipal se limitó a señalar que buscaría la conciliación de la cabecera municipal, a través de la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca. El alcalde único constitucional le solicitó al presidente municipal que se presentara en la cabecera.

Fue en ese contexto que la asamblea general comunitaria de Mixistlán de la Reforma, en una sesión realizada el veintisiete de octubre, tomó la determinación de que, ante la negativa del presidente municipal de convocar a la elección municipal, se habilitara al alcalde único constitucional y al presidente del Comisariado de Bienes Comunales para que convocaran a la elección ordinaria de las autoridades municipales para el periodo dos mil veinte-dos mil veintidós.

Compartimos la apreciación del Tribunal local y de la Sala Xalapa, en cuanto a que la situación acreditada reflejaba una omisión del presidente municipal y de los demás integrantes del Ayuntamiento –autoridades competentes según el sistema normativo indígena– de convocar

[73] Los acuerdos ***i)*** que la elección se realizara en la cabecera municipal, que es la comunidad de Mixistlán de la Reforma, como se ha realizado de manera tradicional; ***ii)*** que ambas comunidades mostraran su acta de asamblea donde manifiesten con voluntad propia que desean participar; ***iii)*** que entregaran la lista de ciudadanos con los que cuentan; ***iv)*** que dieran tequios y cooperaciones, y ***v)*** que prestaran servicios de manera escalafonaria, no importando los cargos que hubiesen realizado en sus comunidades.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 72 de 107

oportunamente a la asamblea general comunitaria para que la elección municipal ordinaria se celebrara en el mes de junio de dos mil diecinueve, de conformidad con los usos y costumbres.

Si bien la autoridad municipal se excusó en la falta de condiciones para la realización de la asamblea electiva y en la solicitud de la agencia de Santa María Mixistlán para participar, lo cierto es que no tomó medidas que estuvieran efectivamente orientadas a la preparación de la elección ordinaria. La autoridad municipal se negó a convocar a una asamblea informativa a pesar de lo acordado en la reunión de trabajo del trece de junio y condicionó la preparación de la elección a que se permitiera a las autoridades municipales a reinstalarse en el Ayuntamiento. Después, en la reunión de trabajo de seis de septiembre, el presidente municipal se limitó a señalar que buscaría la conciliación de la cabecera municipal.

De lo expuesto, se tiene que –contrario a lo argumentado por los recurrentes– no se advierte que la autoridad municipal en realidad haya tenido la disponibilidad de alcanzar los acuerdos necesarios para la celebración de la elección municipal. La conducta asumida por la autoridad municipal puede calificarse como una omisión de cumplir con su obligación de convocar a la asamblea electiva e incluso hubo momentos en los que manifestó expresamente una negativa al respecto. Si bien se presentaba un conflicto al interior de la cabecera, no había una justificación de que la celebración de la elección se siguiera retrasando, pues las autoridades municipales no asumieron una conducta dirigida a acordar soluciones para que se lograra la renovación del cabildo.

Además, tampoco se advierte que el retraso hubiese obedecido a que se estaba en una etapa de conciliación para concretar la participación de la agencia de Santa María Mixistlán en la elección municipal. El propio presidente municipal manifestó en varias oportunidades que no había un acuerdo en torno a la participación de las agencias y que era necesario un acuerdo con la asamblea general comunitaria para que ello fuera posible. Sin embargo, en ningún momento convocó a una asamblea

general que tuviera por objeto la preparación de la elección y la valoración de la solicitud de la agencia de policía de participar en la elección de las concejalías del Ayuntamiento.

Incluso, se aprecia que se presentaron dos actas de la asamblea general comunitaria de la cabecera –de seis de abril y de veinte de agosto de dos mil diecinueve– en las que hubo una aceptación de la participación de la agencia de Santa María Mixistlán, siempre que cumplieran con ciertas exigencias. Sin embargo, el presidente municipal desconoció e ignoró dichas determinaciones. La agencia tampoco presentó elementos para demostrar el cumplimiento de las cuestiones a las que se condicionó su participación.

Asimismo, cabe resaltar que de la documentación que en su momento presentó el entonces presidente municipal para demostrar que el veintinueve de diciembre de dos mil diecinueve tuvo lugar una asamblea general comunitaria de elección, no se aprecia que se hubiese incluido a la ciudadanía de la agencia. Entonces, se desestima lo argumentado por los recurrentes respecto a que la decisión de no convocar a la asamblea electiva atendió a que se encontraba en negociación la solicitud de la agencia de Santa María Mixistlán de participar en la elección.

Ante el escenario expuesto, consideramos que se materializó una situación extraordinaria que justificaba que la asamblea general comunitaria buscara una solución para concretar la celebración de la elección municipal ordinaria. El sistema normativo interno contemplaba cuál es la autoridad competente para convocar a la asamblea electiva y la fecha en que debe celebrarse, pero no preveía una regla para la realización de la asamblea en caso de que la autoridad facultada omitiera o se negara a emitir la convocatoria con la oportunidad debida. Como se explicó, no había un motivo suficiente para que la realización de la elección se siguiera aplazando.

Por tanto, se estima razonable que la asamblea general comunitaria –como máxima autoridad de toma de decisiones y de producción

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 74 de 107

normativa– hubiese facultado a otras autoridades con reconocimiento social en la comunidad para que –de manera excepcional– emitieran la convocatoria respectiva, con la finalidad de garantizar el derecho de la comunidad de elegir periódicamente a sus propias autoridades de acuerdo con sus usos y costumbres. Esta decisión no implicó propiamente una inaplicación del sistema normativo indígena, sino la integración de una regla para atender una hipótesis o situación no prevista, consistente en la negativa u omisión sin justificación por parte de la autoridad competente de emitir la convocatoria.

De este modo, puede decirse que la propia comunidad –en ejercicio de su derecho a la libre determinación– concibió una solución para un conflicto interno que persistía. En consecuencia, en aras de observar el mandato de maximización de la autonomía, fue adecuado que las autoridades electorales –tanto la administrativa como las jurisdiccionales– privilegiaran el respeto de la decisión de la asamblea general comunitaria.

Asimismo, consideramos que el derecho a elegir a las autoridades de conformidad con el sistema normativo interno tiene como límite que no se obstaculice el fin último de este mismo derecho, a saber, la renovación auténtica y periódica de los órganos representativos de gobierno. En ese sentido, no es admisible que las personas que ostentan los cargos representativos abusen de sus atribuciones en perjuicio de los intereses de la comunidad a la que pertenecen. De manera que, si bien la observancia de las normas consuetudinarias es necesaria para el respeto de la autodeterminación de las comunidades indígenas, en ciertos escenarios debe reconocerse la preponderancia de otras manifestaciones de ese derecho, como las decisiones de su máxima autoridad.

No pasa desapercibido que los recurrentes sostienen que la asamblea general de veintisiete de octubre de dos mil diecinueve, a través de la cual se ordenó al alcalde único constitucional y al presidente del

Comisariado de Bienes Comunales que convocaran a la elección ordinaria, también tuvo un vicio de origen porque fue convocada por autoridades no facultadas.

Compartimos lo razonado por la Sala Xalapa en el sentido de que en la celebración de una asamblea general comunitaria es factible subsanar ciertos vicios formales que pudieran haber tenido lugar. Debe privilegiarse la voluntad de la comunidad derivada de los acuerdos adoptados a través de la asamblea general comunitaria, sobre todo si no se tienen elementos para considerar que hay algún vicio de relevancia en la formación de esa voluntad.

Entonces, si bien la mencionada asamblea general fue convocada por autoridades que carecían de atribuciones para hacerlo, se coincide en que ello era insuficiente para desestimar la validez de las decisiones tomadas. La asamblea general se convocó con el objetivo de atender una problemática en particular, consistente en la necesidad de encontrar una solución por el retraso en la realización de la asamblea electiva que debía celebrarse en el mes de junio, situación que derivó de la negativa de la autoridad competente de preparar la elección y de emitir la convocatoria correspondiente.

Si se acogiera el argumento de los recurrentes, entonces se impediría de forma absoluta que la asamblea general –como máxima autoridad de la comunidad– tomara las medidas para lograr la renovación periódica de la autoridad municipal ante una situación extraordinaria como la expuesta en la presente. La celebración de la elección quedaría completamente supeditada a la voluntad de las autoridades municipales cuyo encargo está próximo a terminar. Así, considerando el origen o causa de la problemática que motivó la intervención de la asamblea general (negativa de la autoridad competente de convocar a la asamblea electiva), misma que no tenía una motivación válida, se estima que en el caso el vicio formal señalado quedó subsanado al constatarse la voluntad de la asamblea general de autorizar y ordenar a ciertas autoridades

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 76 de 107

comunitarias que formularan la convocatoria que permitiera que la elección municipal se llevara a cabo.

Esta conclusión se refuerza porque no se presentó un reclamo formal y general, por parte de la ciudadanía de la cabecera municipal, respecto a que lo acordado en la asamblea general de veintisiete de octubre no era un auténtico reflejo de la voluntad de la comunidad. El planteamiento solamente se ha hecho valer a lo largo de la cadena impugnativa por Crescencio González Martínez y por Gregorio Vargas Martínez, quienes se desempeñaban como presidente municipal y síndico del Ayuntamiento al momento de los hechos, lo que refleja que son los responsables de que se haya tenido que convocar a una asamblea general por autoridades distintas a las facultadas de conformidad con el sistema normativo indígena.

Por otra parte, de aceptar la postura de los recurrentes se produciría un riesgo de una mayor afectación al derecho de autogobierno de la comunidad de Mixistlán de la Reforma. De conformidad con el artículo 40 de la Ley Municipal, cuando por cualquier circunstancia especial no se verifique la elección de algún ayuntamiento o se declare nula la elección, el Congreso local determinará lo procedente. También se contemplan algunos supuestos en los que el órgano legislativo puede designar a un concejo municipal, o bien, a una persona encargada de la administración municipal, de forma provisional.

En consecuencia, si no se reconociera la posibilidad de la asamblea general comunitaria de autorizar excepcionalmente a otras autoridades para convocar a la elección municipal; ante la negativa de la autoridad competente para cumplir con esta atribución, se impediría el ejercicio del derecho de la comunidad a elegir a sus propias autoridades y se posibilitaría una injerencia por parte de las autoridades estatales.

Los recurrentes alegan que la Sala responsable trata de justificar su decisión al decir prácticamente que no importa quién convoque para una asamblea general, siempre que surja una decisión. A su consideración,

se llegaría al absurdo de que en cualquier momento un ciudadano o autoridad pudiesen convocar de manera unilateral a la asamblea general y que esta resultara válida, sin tomar en cuenta los usos y costumbres de la comunidad.

No les asistía la razón, pues la decisión de la Sala Xalapa, la cual es compartida por quienes suscribimos este voto, atendió a distintas variables relevantes, a saber: ***i)*** que la convocatoria no fue emitida por cualquier ciudadano o ciudadana, sino por autoridades municipales o tradicionales reconocidas por la propia comunidad (el alcalde único constitucional y el presidente del Comisariado de Bienes Comunales); ***ii)*** que la asamblea se convocó –precisamente– para atender la situación generada por la negativa de las autoridades competentes para convocar a una asamblea general comunitaria, y ***iii)*** que la dilación excesiva en la convocatoria y celebración de la asamblea electiva era contraria al sistema normativo indígena y no tenía ninguna justificación.

Por lo tanto, era incorrecto lo planteado por los recurrentes, pues el criterio adoptado no implicaba que cualquier persona puede convocar libremente a una asamblea general comunitaria, ni que eran irrelevantes las reglas que integran el sistema normativo interno. La decisión debía atender a una situación extraordinaria y a la necesidad de dar prevalencia al derecho de autodeterminación de la comunidad, en sus vertientes de elegir periódicamente a sus autoridades y de respetar sus instituciones políticas, como lo es la asamblea general.

Las ideas desarrolladas en este apartado demuestran que la Sala Xalapa analizó de modo integral el contexto del asunto y precisó los elementos normativos y fácticos del caso que justificaban que se hubiese facultado a ciertas autoridades comunitarias para convocar a la elección de las concejalías del Ayuntamiento, a pesar de que la autoridad municipal era la competente para ello de conformidad con el sistema normativo interno.

Se reitera, consideramos que en el caso propiamente no se inaplicó una norma del sistema consuetudinario de la comunidad, pues la regla

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 78 de 107

relativa a la autoridad competente para convocar a la asamblea electiva estaba concebida para observarse en condiciones ordinarias, siendo que en el asunto se actualizó una situación extraordinaria, pues la autoridad municipal incumplió su deber de emitir la convocatoria oportunamente y la celebración de la asamblea electiva se postergó de manera indefinida, sin que mediara una justificación al respecto.

En consecuencia, la habilitación de autoridades distintas para convocar a la elección, de manera que se garantizara el derecho de la comunidad de elegir a sus propias autoridades de forma periódica, en realidad implicó un ejercicio de integración normativa para atender una hipótesis no regulada. Así, ante la negativa u omisión de la autoridad facultada para emitir la convocatoria, la asamblea general comunitaria –como máxima autoridad de toma de decisiones y de producción normativa– determinó que la asamblea electiva debía ser convocada por el alcalde único constitucional y por el presidente del Comisariado de Bienes Comunales.

Por lo expuesto, el criterio adoptado por el Tribunal local y por la Sala Xalapa para el análisis del asunto atendió a una delimitación correcta sobre el alcance del derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas e implicó una debida ponderación de las diversas manifestaciones de ese derecho que entraron en tensión. Las particularidades del caso concreto permitían concluir que estuvo justificado que se diera preferencia a la voluntad de la comunidad expresada a través de la asamblea general comunitaria, a pesar de que se inobservara en el caso concreto una norma del sistema jurídico indígena. De esta manera se respetaba una decisión adoptada por la propia comunidad con la finalidad de solucionar un conflicto interno, en cumplimiento al mandato de maximizar su autonomía.

3.3. La Sala Xalapa resolvió correctamente que no se actualizó una violación al principio de universalidad del sufragio en perjuicio de la ciudadanía de la agencia de Santa María Mixistlán

Estimamos que **no le asistía la razón** a las y los recurrentes en cuanto a que la Sala responsable determinó equivocadamente que las comunidades de la cabecera y de la agencia de policía son autónomas entre sí. Los elementos del expediente y los hechos notorios identificados llevaban a concluir que –tal como lo han considerado las instancias judiciales previas– en el municipio de Mixistlán de la Reforma se asientan tres comunidades indígenas autónomas, con sus propias autoridades comunitarias y sistemas normativos. Por tanto, el conflicto bajo análisis era de carácter intercomunitario, a partir de lo cual se definieron debidamente las implicaciones en relación con el derecho de autogobierno de las comunidades involucradas y el principio de universalidad del sufragio de las agencias.

En ese sentido, también se estima que la Sala Regional concluyó correctamente que en el caso concreto no se materializó una violación a los derechos de participación política de la ciudadanía de la agencia y, por ende, la circunstancia de que no se les haya considerado en la asamblea general comunitaria celebrada el diez de noviembre de dos mil diecinueve no conlleva su invalidez.

En los siguientes apartados se desarrollan las razones que sustentan esta decisión.

No obstante, como un primer punto a tratar, consideramos que los agravios formulados por Crescencio González Martínez y Gregorio Vargas Martínez, recurrentes en el expediente SUP-REC-152/2020, en relación con la supuesta violación del principio de universalidad del sufragio en perjuicio de la ciudadanía de la agencia de Santa María Mixistlán, **debían calificarse como ineficaces**. Esta calificación obedecía a que dichos ciudadanos se identificaron como pertenecientes a la comunidad de la cabecera municipal, de modo que carecían de

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 80 de 107

legitimación o personería para defender mediante su impugnación los intereses de una comunidad de la que no forman parte.

Asimismo, se advierte que –tal como señalan los terceros interesados– este planteamiento era incongruente con los argumentos y la pretensión que han hecho valer los recurrentes en las instancias judiciales previas. En efecto, los recurrentes no plantearon este motivo de agravio ante el Tribunal local o la Sala Xalapa, pues sus impugnaciones se centraron en que la asamblea realizada el diez de noviembre fue convocada por autoridades incompetentes y que se debía validar la asamblea que supuestamente tuvo lugar el veintinueve de diciembre de dos mil diecinueve.

Además, es relevante destacar que, en esta última asamblea, cuya validez fue defendida por los recurrentes a lo largo de la cadena impugnativa, tampoco se incluyó a la ciudadanía de la agencia. Según lo expuesto en el apartado **3.2.2.** de esta sentencia, también hay elementos que permiten corroborar que los recurrentes, en su carácter de presidente municipal y síndico del Ayuntamiento, en su momento no aceptaron la participación de la agencia de policía de Santa María Mixistlán[74]. Si la conducta de los recurrentes influyó en la situación que ahora se reclama como una irregularidad, entonces no es admisible que ellos mismos pretendan aprovecharse de esta.

Por lo tanto, estimamos que los ciudadanos Crescencio González Martínez y Gregorio Vargas Martínez no podían hacer propios en esta última instancia los planteamientos que han presentado, de manera

[74] El veintiocho de mayo, los integrantes del Ayuntamiento presentaron un oficio ante el Instituto local, en el que informaron que, hasta la fecha, no había acuerdos o reuniones con la agencia municipal San Cristóbal Chichicaxtepec ni con la agencia de policía Santa María Mixistlán para su participación en la elección ordinaria, desconociendo lo acordado por la asamblea general comunitaria celebrada el seis de abril de dos mil diecinueve. En la reunión de trabajo de siete de junio, con la presencia de los recurrentes, se acordó que en la elección municipal se respetarían los usos y costumbres de la comunidad, lo que implicaba que las agencias no participarían en la elección. En el acta de sesión extraordinaria del Ayuntamiento de dieciséis de junio, precisaron que, en relación con la solicitud de las agencias de participar en el proceso electoral, no era procedente sino hasta que hubiera un acuerdo con la asamblea general.

independiente, los demás recurrentes. Es un principio general del Derecho que, "cuando una parte en un litigio ha adoptado una actitud determinada que redunda en beneficio propio o en deterioro de la contraria, no puede luego, en virtud del principio del *estoppel*, asumir otra conducta que sea contradictoria con la primera y que cambie el estado de las cosas en base al cual se guió la otra parte"[75]. En el caso, los recurrentes consintieron implícitamente que la no participación de la ciudadanía de la agencia no conllevaba un vicio por el que debieran invalidarse las asambleas electivas celebradas en la cabecera, pues desde la primera oportunidad procesal no manifestaron dicha inconformidad.

En ese sentido, tanto el Tribunal local como la Sala Xalapa han valorado el reclamo sobre la presunta violación del principio de universalidad del voto exclusivamente a partir de los agravios formulados por las y los recurrentes que se identifican como ciudadanos y ciudadanas de la agencia de Santa María Mixistlán. Así, se debía analizar este problema jurídico sin tomar en cuenta los argumentos específicos del escrito de demanda que originó el expediente SUP-REC-152/2020.

3.3.1. El conflicto en el municipio es de carácter intercomunitario

Compartimos la conclusión de la Sala Xalapa y del Tribunal local en cuanto a que en el municipio existen tres comunidades indígenas diferenciadas, cada una autónoma respecto de las otras. De modo que fue correcto que la controversia se analizara desde la perspectiva de que existe un conflicto intercomunitario, a partir del cual se debe delimitar la forma como debe ejercerse el derecho de autogobierno y sus implicaciones respecto al principio de universalidad del sufragio.

En primer lugar, en la sentencia dictada en los expedientes JNI/60,2020, JDCI/14/2020 y JNI/84/2020, acumulados, el Tribunal local hizo un

[75] Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, Serie C No. 250, párr. 25.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 82 de 107

recuento histórico sobre la definición de las categorías administrativas de las poblaciones asentadas en el municipio. De entre otras cuestiones, identificó que la ciudadanía de la comunidad de Santa María Mixistlán ejerció su derecho de votar y ser votados en la elección de las autoridades municipales de Mixistlán de la Reforma; sin embargo, con posterioridad al año de mil novecientos ochenta y tres, la ciudadanía de la agencia dejó de participar, de modo que desde esa fecha la elección municipal se realizó únicamente con la ciudadanía de la cabecera. Las y los recurrentes no presentaron ante la Sala Regional elementos de prueba o argumentos específicos que se consideraran suficientes para refutar lo resuelto por el Tribunal local.

Por su parte, la Sala Xalapa respaldó la conclusión del Tribunal local mediante una valoración de los últimos tres procesos electorales en el municipio (dos mil diez, dos mil trece y dos mil dieciséis), con base en la cual concluyó que en las asambleas de la elección municipal solamente había participado la ciudadanía de la cabecera.

Esa información se corrobora con el contenido del dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-406/2018, aprobado por el Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-33/2018, en el cual se estableció que, "[c]onforme al [m]étodo tradicional de este municipio, las [a]utoridades son electas únicamente por la cabecera municipal y conforme a sus sistemas normativos". Debido a la solicitud de la agencia municipal de participar en el proceso electivo, invocando derechos históricos (pues en su momento ocupó la cabecera del municipio) y reclamando la omisión de que se le entregaran las participaciones que le correspondían, sumado al conflicto que prevalecía al interior de la cabecera, se determinó la imposibilidad jurídica y material de identificar el método electoral de Mixistlán de la Reforma. Por este motivo, el Consejo General del Instituto local exhortó a las autoridades municipales, a las autoridades de la agencia municipal y de policía, **así como a sus respectivas asambleas**, para que a la brevedad llevaran a cabo pláticas conciliatorias para **ratificar el método tradicional** o

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 83 de 107

consensar un nuevo método que les permita resolver la problemática que viven.

Como se observa, había otros elementos en el expediente que confirman que las comunidades ubicadas en el municipio son autónomas entre sí, pues se constataba que cada una cuenta con una asamblea comunitaria y con sus propias autoridades.

Como complemento de lo anterior, en las participaciones de la ciudadanía de la agencia municipal de San Cristóbal Chichicaxtepec, durante la preparación de la elección y en las reuniones de trabajo, informaron que se rigen por sus propias normas y costumbres; que reconocen como máxima autoridad para la toma de decisiones a su asamblea comunitaria; y que eligen a sus autoridades por mecanismos propios. Por tanto, insistieron en que respetarían la decisión de la cabecera municipal y pidieron que se siguiera respetando su autonomía. Si bien en el asunto no está en cuestión la participación de la agencia de San Cristóbal Chichicaxtepec en la elección municipal, sus manifestaciones son un indicio relevante para clarificar la relación existente entre la cabecera y las agencias del municipio.

Por su parte, la representación de la agencia de Santa María Mixistlán también hizo referencia a los acuerdos de su asamblea comunitaria. A su vez, las distintas actuaciones de la agencia de policía de Santa María Mixistlán durante la preparación de la elección se realizaron a través de su agente, que puede catalogarse como una autoridad de la propia comunidad que es electa a través de su sistema normativo interno. Al respecto, en el artículo 79 de la Ley Municipal se establece que, en los municipios de usos y costumbres, la elección de los agentes municipales y de policía se sujetará a las tradiciones y prácticas democráticas de las propias localidades.

Una interpretación armónica de los sistemas normativos de las comunidades indígenas, en las cuales se concibe a la asamblea general comunitaria como la autoridad de mayor jerarquía, llevaba a concluir que

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 84 de 107

existen al menos tres comunidades autónomas, pues no podría haber más de una autoridad máxima en una misma comunidad. Como se explicó, el Instituto local exhortó a que se entablara un diálogo entre la cabecera y las agencias, lo cual debía hacerse a través de sus autoridades y de sus respectivas asambleas.

La autoridad administrativa electoral reconoció la posibilidad de que se adoptara un acuerdo entre la cabecera y las agencias para definir un nuevo método electoral, lo cual presupone que cada comunidad esté en aptitud de manifestar su voluntad como un ente autónomo y que hay un reconocimiento mutuo de esa autonomía. La posibilidad de llegar a un acuerdo implica que cada comunidad reconoce a la otra como autónoma y que, en ejercicio de su libre determinación, pueden celebrar pactos que produzcan consecuencias jurídicas.

Las y los recurrentes alegaban en su demanda que era equivocado que se les considerara como una comunidad autónoma debido a que la ciudadanía de la agencia depende directamente del municipio para poder adquirir sus participaciones federales, por lo cual han definido conjuntamente la distribución de estos recursos. En torno a esta cuestión, una de las características de la autonomía y autogobierno de las comunidades indígenas es el derecho de administrar directamente los recursos que les corresponden. Así, este reconocimiento de la agencia de que han recibido directamente un porcentaje de las participaciones que corresponden al municipio no abona a su pretensión, sino que refuerza la conclusión de que se trata de una comunidad autónoma.

Las y los recurrentes también sostenían que no son autónomas porque pertenecen al mismo municipio. No obstante, se ha reconocido en reiteradas ocasiones la posibilidad de que en un mismo municipio se asienten dos o más comunidades indígenas independientes entre sí. Por tanto, esta razón aislada era insuficiente para desvirtuar lo decidido en las instancias judiciales previas.

Asimismo, planteaban que tanto la cabecera como la agencia participan de forma conjunta en las asambleas que se llevan a cabo en el núcleo rural y que son presididas por el Comisariado de Bienes Comunales. Este elemento tampoco bastaba para modificar la conclusión, pues dos comunidades indígenas pueden formar parte del mismo núcleo de población ejidal, lo cual se relaciona con la titularidad de derechos de propiedad bajo ciertas modalidades (ejidatarios, avecindados, comuneros, de ente otros) y otros aspectos relativos a la materia agraria. Entonces, bajo la misma lógica antes expuesta, dos comunidades indígenas pueden formar parte del mismo núcleo de población ejidal, sin que ello afecte la autonomía que mantiene cada una.

Las y los recurrentes insistían en que las pruebas que han presentado permitían tener por acreditado que –desde tiempos ancestrales– la cabecera y la agencia elijen conjuntamente a las autoridades municipales. Este simple señalamiento no desestimaba lo que se ha considerado acreditado a lo largo de la cadena impugnativa, en el sentido de que desde hace varias décadas la cabecera y la agencia dejaron de elegir conjuntamente a la autoridad municipal, lo cual quedó reservado para la ciudadanía de la primera.

Por último, señalaban que entre la cabecera y la agencia existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico y social, al compartir la misma autoadscripción, núcleo rural, actividades económicas, vestimenta, tradiciones, bailes y lenguas, a pesar de que cada una tenga sus propias autoridades y asambleas. Los aspectos destacados no se traducen en que la cabecera y la agencia integren una misma comunidad indígena. En un municipio puede haber comunidades autónomas que se identifiquen como pertenecientes al mismo pueblo y cultura indígena, de modo que compartan ciertos rasgos y tradiciones.

El planteamiento de las y los recurrentes suponía un reconocimiento expreso de que cada comunidad de Mixistlán de la Reforma tiene su asamblea general y demás autoridades comunitarias. Entonces, era un

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 86 de 107

hecho comprobado y reconocido que la comunidad de la agencia es autónoma respecto de las decisiones de la cabecera. Por lo anterior, independientemente de cuál comunidad ocupa la cabecera y cuál la agencia, clasificaciones que corresponden a una visión orgánica-legal del municipio, desde una perspectiva intercultural, ambas comunidades son igualmente autónomas e independientes, puesto que tienen sus propias autoridades y asambleas y, en ese sentido, cada una es titular de los mismos derechos fundamentales.

Así, los conflictos entre la cabecera y la agencia son de tipo intercomunitario, de acuerdo con la tipología que se explicó en el apartado **3.1.5.** del presente. En consecuencia, no era viable tomar la solución que reclaman los recurrentes, pues supondría atender solamente a uno de los principios en conflicto, a saber, el principio de universalidad del sufragio, dejando de lado las implicaciones sobre el derecho de autogobierno de una comunidad.

Se ha reconocido que, en este tipo de asuntos, no es adecuado limitarse a evaluar la maximización o la protección progresiva de uno solo de los derechos, sino que deben utilizarse otras metodologías que permitan a la autoridad judicial resolver la controversia tomando debidamente en cuenta todos los principios o derechos constitucionales involucrados.

En términos 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**, debe atenderse que "[e]n el caso de conflictos intercomunitarios, la solución no puede consistir en maximizar exclusivamente la tutela de los derechos de una comunidad, sino que necesariamente se requiere ponderar los derechos colectivos de todas las comunidades en tensión o conflicto, ya que al tratarse de relaciones de horizontalidad entre comunidades (sea una cabecera municipal, una agencia o cualquier otra), no es permisible maximizar la autonomía de una sin considerar la afectación que ello tiene respecto a la autonomía

de otra, por lo que se debe procurar su optimización en la mayor medida"[76].

Las y los recurrentes argumentaban que tanto el Tribunal local como la Sala Regional omitieron analizar el asunto de manera íntegra y con una perspectiva intercultural, pues la agencia pidió en múltiples ocasiones que se les permitiera participar en la elección municipal. Como se ha explicado, en el caso estaba comprobado que –de acuerdo con el método tradicional aplicable al municipio de Mixistlán de la Reforma– en la elección de las concejalías del Ayuntamiento solamente participa la ciudadanía de la cabecera.

A partir de esa premisa fáctica, del contexto del caso concreto no se desprendía que se hubiese integrado al sistema normativo interno una norma válida a través de la cual se habilitara la participación de la ciudadanía de la agencia en la elección municipal.

Primeramente, la comunidad de Mixistlán de la Reforma no modificó unilateralmente su sistema normativo interno. Al respecto, en el expediente se demostró que hubo dos asambleas en las que se aprobó la participación de las agencias, pero ello se sujetó al cumplimiento de ciertas condiciones. El seis de abril de dos mil diecinueve se realizó una asamblea en la que se consideró procedente la propuesta de la agencia de policía de Santa María Mixistlán de participar en la elección, siempre y cuando su ciudadanía estuviera dispuesta a cumplir con el sistema de cargos de forma escalafonaria. El propio agente de policía desconoció la validez de esa determinación.

En tanto, el veinte de agosto del mismo año se realizó otra asamblea general comunitaria en la que se aprobó por unanimidad la participación de las agencias, pero bajo ciertos acuerdos, tales como: que ambas comunidades mostraran su acta de asamblea donde manifiesten con

[76] Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 88 de 107

voluntad propia que desean participar; que entregaran su lista de ciudadanos; y que prestaran servicios de manera escalafonaria, sin importar los cargos que hubiesen realizado en sus comunidades.

Sin embargo, no hubo ningún pronunciamiento de parte de la agencia de Santa María Mixistlán a la propuesta realizada por la cabecera ni tomó medidas orientadas a demostrar que se cumplieron con las condiciones impuestas. En específico, no se presentaron elementos que permitieran corroborar que la propuesta fue sometida a consideración de la asamblea general comunitaria de la agencia de policía.

Con independencia de lo justificado o no de las condiciones que dispuso la asamblea comunitaria de la cabecera, no se contaban con elementos que permitieran tener por demostrado que se pusieron a consideración de la asamblea de la agencia o que a partir de esa propuesta se hubiese entablado un diálogo entre las comunidades para concretar la inclusión de la ciudadanía de Santa María Mixistlán en la renovación del Ayuntamiento. En ese sentido, no se demostró que se hubiese materializado una modificación del método de elección a partir de la celebración de un acuerdo entre ambas comunidades, tal como lo exhortó desde un inicio el Consejo General del Instituto local.

Si bien la Sala Superior ha aceptado que las comunidades se pongan de acuerdo en la forma de ejercer sus derechos y ha dotado de efectos jurídicos a esos acuerdos, lo cierto es que estos deben de tener un mínimo de formalidad y es necesario que conste expresamente la voluntad de las partes en relación con la oferta y aceptación del objeto, motivo o fin del acuerdo. Sobre esta cuestión no había constancia alguna en el expediente.

En el caso, era insuficiente que la agencia haya manifestado en varias ocasiones su interés en participar y que la cabecera haya aceptado su solicitud de forma preliminar, pues dispuso ciertas condiciones que debían cumplirse para que el acuerdo cobrara vigencia y, de esta forma, se materializara una modificación del sistema normativo interno.

Si bien no existen normas que regulen expresamente los acuerdos entre dos comunidades indígenas distintas, sí debe señalarse que para que esos acuerdos sean válidos, sobre todo en acuerdos de voluntades en los que estén involucrados derechos fundamentales de la ciudadanía indígena, se deberían de respetar garantías de certeza mínima. Una de esas garantías es que no pueden hacerse a través de consentimiento tácito o sin un mínimo de formalidades. Debe constar de algún modo la voluntad de ambas comunidades, así como estar sustentado por decisiones de las autoridades competentes de cada comunidad.

Por tanto, se concluye que en el caso no tuvo lugar un acuerdo de voluntades que válidamente haya modificado el sistema normativo.

Los derechos constitucionales de autonomía y autogobierno de las comunidades indígenas protegen las formas propias y tradicionales de acceso y ejercicio del poder. El objetivo de esa regulación es que las comunidades no pierdan sus costumbres o prácticas que generan la identidad indígena comunitaria. Si bien se ha aceptado que esas prácticas, costumbres y tradiciones no son perpetuas, sino que admiten cambios, ello no implica que se deje de lado la tutela de las formas ancestrales de llevar a cabo la cultura, el gobierno y la vida comunitaria de los pueblos y comunidades indígenas.

Así, las autoridades deben ser diligentes cuando verifiquen si una práctica tradicional o una costumbre ha cambiado, pues ello podría afectar el bien jurídico tutelado por las normas constitucionales en las que se reconocen los derechos señalados. Esa diligencia debe considerarse como una exigencia estricta de valorar si el cambio de la costumbre o tradición se corresponde –con un alto grado de certeza– con una decisión legítima de las autoridades comunitarias competentes.

Por tanto, no puede considerarse que un sistema normativo interno ha cambiado si hay duda al respecto o si no está clara la voluntad de las dos asambleas, concebidas como la máxima autoridad en cada comunidad. En el caso, la integración de la ciudadanía de la agencia en la elección

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 90 de 107

municipal era una determinación que forzosamente debía llevarse a la asamblea general comunitaria de cada comunidad involucrada, previa información de las implicaciones que conllevaba, para que la ciudadanía tomara libremente la decisión que estimara mejor para los intereses de la comunidad.

Finalmente, tampoco había elementos mínimos para considerar que la modificación del sistema normativo derivó de una práctica consuetudinaria uniforme y reiterada en ese sentido, en atención a una conciencia de obligatoriedad. Tal como se ha precisado, en el caso se probó que en los procesos electorales más recientes la convocatoria solamente estuvo dirigida a la ciudadanía de la cabecera municipal, por lo que es la única comunidad que ha participado en la renovación de las concejalías del Ayuntamiento.

Por los motivos expuestos, se debían desestimar en su totalidad los planteamientos de las y los recurrentes en los que se sostiene que fue equivocada la conclusión de que la cabecera y la agencia de Santa María Mixistlán son comunidades autónomas e independientes entre sí.

3.3.2. La Sala Xalapa realizó una debida ponderación de los derechos de autogobierno y de universalidad del sufragio de las comunidades implicadas

Consideramos que, en el caso concreto, dadas las circunstancias de las comunidades indígenas en el municipio, sí era posible afirmar que el principio de la universalidad del voto puede encontrar una forma distinta de garantizarse que no enfrente al derecho de las comunidades de autoorganizarse.

En efecto, la Sala Superior ha considerado que el principio de la universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos

representativos, sean estos federales, estatales o municipales, así como las elecciones bajo sistemas normativos indígenas, sin que, para tales efectos, sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

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

En específico, respecto del **voto pasivo**, "es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no es absoluto, sino requiere ser delimitado por el legislador ordinario competente a través de una ley"[77]. En efecto, en el artículo 35, fracción II, de la Constitución general, se establece expresamente como prerrogativa de todo ciudadano "poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley".

Como puede observarse, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser reglamentado a través de una ley. En caso de las comunidades indígenas, debe entenderse que son las propias normas del sistema jurídico interno las que delimitan este ejercicio.

En este sentido, el derecho a ser votado en general, como derecho humano y fundamental, es también una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno, de acuerdo con los artículos 40, 41 y 116 constitucionales, en tanto quienes han de ocupar la titularidad de los Poderes de la Federación y de los estados de la

[77] A manera de ejemplo, véanse las sentencias SUP-JDC-1661-2012; SUP-REC-0168-2012 y SUP-REC-29/2020.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 92 de 107.

República, en representación del Pueblo mexicano, requieren cumplir ciertos requisitos de la máxima relevancia **que los vincule a la Nación mexicana, tales como la nacionalidad, el ser nativo o la residencia, así como el de idoneidad y compatibilidad para el cargo.**

Lo anterior, implica que la configuración de este derecho no es absoluta. Por tanto, se encuentra previsto para aquellas personas que, de entre otras características, **pertenezcan a la propia comunidad política**. El propio derecho fundamental de votar y ser votado, pertenece, en nuestro sistema constitucional, únicamente a las y los mexicanos, mayores de dieciocho años, que tengan un modo honesto de vivir.

Por tanto, es una característica definitoria del derecho al voto pasivo, que un estado, un municipio o una comunidad indígena, en tanto comunidades políticas, pueden válidamente delimitar el derecho a ser votado para tener acceso a los cargos respectivos de solo aquellas personas que **pertenecen a su comunidad**.

Al respecto, es preciso señalar que el vínculo de las ciudadanas y ciudadanos a una determinada comunidad política (estado, municipio, comunidad indígena) puede válidamente establecerse, en términos generales, mediante algunos criterios no taxativos, entre los cuales se encuentran:

I) **Por nacimiento en el territorio.** Es el supuesto de una persona nacida dentro del territorio correspondiente, sin importar la nacionalidad de su madre o padre; se trata del criterio *ius soli* (derecho del suelo) según el cual el solo hecho del nacimiento en un determinado territorio es suficiente para configurar el vínculo político, en el entendido de que este criterio no siempre resulta suficiente, habida cuenta de que determina un vínculo tan importante, sin requerir de otro tipo de relación;

II) **Por nacimiento fuera del territorio**. Es el supuesto en que una persona, independientemente del lugar o territorio en que

nació, adquiere el vínculo por la relación de filiación con su madre o padre, quienes se lo transmiten. Este supuesto se basa en el *ius sanguinis*, conforme con el cual el vínculo político se transmite por la filiación, y

iii) **Por residencia**. La residencia constituye un requisito de elegibilidad que deben cumplir las personas que pretenden obtener un cargo de elección popular, cuando no son originarias del Estado en que se realice la elección, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen los electores del estado[78].

Así resulta válido, desde una perspectiva constitucional, que las comunidades políticas delimiten a sus electores por criterios proporcionales y objetivos que revelen la **pertenencia a la comunidad**.

Requisitos que, desde una perspectiva intercultural, también adquieren un matiz distinto, que va más allá con un vínculo territorial o filial. Esto es, las comunidades indígenas generan sus propios sistemas rituales y culturales que les permiten autónomamente considerarse como miembros de su comunidad y como dueños de su identidad indígena. Por ello, los requisitos de pertenencia a una comunidad política pueden derivar de sus propias tradiciones, cultura y cosmovisión y están relacionados indispensablemente con la protección de la identidad étnica.

La identidad étnica es un derecho que protege un valor en sí mismo para el individuo y que maximiza su autonomía y su libre determinación personal. Por otro lado, la protección de la identidad étnica está configurada como garantía de la permanencia y preservación de las culturas minoritarias indígenas del territorio nacional. Ese derecho está formulado como obligación de las autoridades de preservar y enriquecer

[78] De conformidad con el criterio sostenido por la Sala Superior, de entre otros, en la sentencia SUP-JRC-174-2016.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 94 de 107

"sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad".

En ese sentido, las normas que regulan quién puede votar y ser votado al interior de una comunidad, están ligadas con la idea de quién es parte de la comunidad indígena, quién tiene esa identidad que le permite ser miembro o integrante de las mismas y por razón de esa pertenencia ejercer los derechos político-electorales. Por ello, es importante decir que en comunidades indígenas los criterios de pertenencia a la comunidad adquieren un peso mayor que debe de ser considerado, porque también representan formas en que se explicita la identidad indígena en una comunidad.

Con base en lo anterior, se puede afirmar que la universalidad del derecho fundamental del voto tiene como ámbito de protección y validez el interior de una comunidad, siempre que se vincule con criterios razonables de pertenencia. Esto significa que solo protege a los que cumplen el presupuesto de pertenencia a la comunidad.

De lo contrario, se llegarían a extremos en los que cualquier persona podría ser elegida para cualquier cargo y que cualquier persona pudiera votar e incidir en las decisiones que las comunidades indígenas, lo cual diluiría los conceptos y los derechos de autogobierno, autodeterminación y autonomía.

Igualmente, un entendimiento de la universalidad del voto sin el vínculo a la comunidad indígena implicaría que todos los miembros de una comunidad de una cierta agencia puedan ser elegidas autoridades tradicionales de la comunidad de diversa agencia y viceversa.

La vinculación del derecho a ser elegido con la noción de pertenencia a la comunidad también se ve necesariamente reflejada en el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus propias autoridades, pues el derecho de autogobierno va ligado con la posibilidad de que solo los

miembros de esas comunidades tienen los derechos individuales de ser elegidos.

En ese entendimiento del principio de universalidad del voto en las comunidades indígenas autónomas y autogobernadas, se considera que, en tanto que la cabecera de Mixistlán de la Reforma y la agencia de Santa María Mixistlán son comunidades autónomas, cada comunidad está en posibilidades de delimitar cuáles son los criterios de pertenencia a la comunidad para que sus miembros puedan ser elegidos sus autoridades tradicionales.

Así, como el ejercicio del voto en cada comunidad indígena se ejerce según su sistema normativo interno, en los conflictos comunes entre la cabecera y la agencia respecto de dicho ejercicio, la resolución de la controversia debe dictarse desde la pluriculturalidad, esto es, reconociendo el pluralismo jurídico y analizando las razones desde la cosmovisión particular de la comunidad.

Esa premisa se complementa con una lectura que minimiza la visión impositora desde el exterior para el ejercicio del voto y persigue una resolución de mínima intervención en el derecho de la libre determinación de las comunidades respecto a cómo deciden ejercer ese derecho político.

El principio de universalidad del voto en las comunidades indígenas debe considerarse respecto de la demarcación que corresponde a cada comunidad indígena, siempre y cuando se demuestre que las comunidades son autónomas. Ello puede considerarse cuando los sistemas normativos internos de las comunidades en conflicto no se hayan modificado en el tiempo, a pesar de acuerdos, sentencias previas, mediaciones, diálogos y consensos que por años las autoridades electorales han ordenado.

A partir del reconocimiento de la autonomía de la comunidad corresponde analizar el funcionamiento político y de gobierno en los

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 96 de 107

municipios. En general, el ayuntamiento representa al gobierno de una localidad (la cabecera) y no al de los habitantes de todas las comunidades que integran el municipio. A cambio, esas comunidades eligen y participan en su sistema de organización comunitaria y mantienen una relación de cordialidad con la cabecera, pero con su propia independencia y autonomía. De ahí que deba considerarse la división política y de gobierno de los municipios; esto es, si el ayuntamiento representa –según la división política del estado– al municipio, entonces esa misma división en el ámbito del municipio se actualiza entre comunidades autónomas.

Al considerarse sistemas normativos autónomos los que corresponden a cada comunidad que integra un municipio y bajo el criterio de la mínima intervención en el ejercicio del derecho a la autonomía y autogobierno, corresponde a cada comunidad –a través de su asamblea comunitaria– la decisión de cómo se ejercerá el derecho al voto entre su ciudadanía. Ante la circunstancia de que cada comunidad que compone el municipio elige a sus autoridades bajo su propio sistema normativo, ello implica que en cada una de ellas se ejerce el derecho al voto según sus reglas, por lo que debe respetarse su autonomía.

De manera que, en el ejercicio de esos derechos de autonomía y autodeterminación, las comunidades pueden determinar válidamente que solo quienes pertenecen a la cabecera de Mixistlán de la Reforma tienen el derecho de ser elegidos autoridades municipales, mientras que solo quienes pertenecen a la agencia de Santa María Mixistlán pueden ser elegidos autoridades de esa comunidad.

El sistema normativo interno de Mixistlán de la Reforma que ha sido reconocido por las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, contempla que únicamente la ciudadanía perteneciente a la comunidad de la cabecera puede ser electa como su autoridad tradicional. Esta norma es válida porque deriva del derecho de autodeterminación y, en específico, del derecho de autogobierno.

Coincidimos con la óptica a partir de la cual se ha analizado el planteamiento de la agencia, pues no se comparte que el derecho de autodeterminación de Mixistlán de la Reforma debe respetar la universalidad del voto de manera absoluta, siendo una exigencia que todos los habitantes en el territorio del municipio participen en la elección de las concejalías del Ayuntamiento, independientemente de que pertenezcan o no a la comunidad de la cabecera.

La interpretación propuesta por las y los recurrentes no se corresponde con la lógica propia del principio de universalidad del voto. Como se razonó, ese principio **se vincula fuertemente con la pertenencia a la comunidad política y la identidad indígena**. Es decir, el derecho a votar es universal para todas las personas que cumplan con los requisitos de pertenencia a la comunidad.

Esto sucede incluso en las llamadas elecciones ordinarias de sistema de partidos. Por ejemplo, una ciudadana perteneciente al estado de Guerrero no puede votar ni ser votada en la elección del titular del Ejecutivo de otra entidad como lo es Tamaulipas, pues carece del vínculo. Lo mismo ocurre con un ciudadano cuya credencial de elector corresponda con un municipio o alcaldía en particular (Coyoacán) no puede votar en las elecciones del municipio o alcaldía vecina (Iztapalapa), aun cuando no exista un distanciamiento territorial evidente.

Por ello, si Mixistlán de la Reforma sostiene que conforme a su propio sistema normativo únicamente pertenecen aquellos ciudadanos de la comunidad, es decir la cabecera, entonces solo esos ciudadanos ten ese derecho. De manera que, si la comunidad de Santa María Mixistlán es autónoma e independiente de la cabecera, era posible considerar (análogamente) que quien pertenece a esta no cumple los requisitos para ser ciudadano de la comunidad de la agencia de policía.

La interpretación de la universalidad del voto de las y los recurrentes implicaría que en tanto ambas comunidades se asientan en el municipio, desde el punto de vista territorial, ambas tendrían derecho de participar

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 98 de 107

en los cargos tradicionales de Mixistlán de la Reforma, pero también ambas comunidades tendrían derecho de participar pasivamente en la designación del agente y demás cargos en Santa María Mixistlán.

Esa visión no se corresponde con la propia lógica del derecho de la universalidad del voto, que tiene la estructura de un principio y no de una regla que se aplica a la manera todo o nada, ni tampoco respeta los derechos comunitarios de ambas comunidades, ya que generan interferencias injustificadas. Ello porque permitiría que la comunidad de la agencia interfiera en la autonomía de la comunidad de la cabecera y viceversa, desdibujando la autonomía de ambas comunidades.

Por el contrario, la perspectiva intercultural permite estimar que no se vulnera el derecho a la universalidad del voto de la agencia, porque si se considera a Santa María Mixistlán como una comunidad autónoma y autodeterminada, el derecho comunitario de participación política a través del voto se cumple al interior de la propia comunidad de la agencia de policía. De ahí que no se justifique anular la elección de Mixistlán de la Reforma, porque, en el caso concreto, la universalidad del voto pasivo de Santa María Mixistlán solo tiene ámbito de aplicación en la propia comunidad.

Así, los integrantes de la comunidad de Santa María Mixistlán tienen garantizado su derecho a la universalidad del voto respecto de sus propias autoridades y no respecto de las autoridades de una diversa comunidad, a la que, en principio, no pertenecen. Además, en los hechos, no se ha materializado un acuerdo entre ambas comunidades que permita la modificación del método electivo.

Con base en las anteriores premisas, tampoco le asistía la razón a las y los recurrentes en cuanto a que la determinación de la Sala Xalapa supone una violación al principio de progresividad, pues no se ha materializado una modificación en el sistema normativo interno que integre a la ciudadanía de ambas comunidades y, de esa manera, se les reconozca sus derechos de participación política en relación con la

elección de las autoridades municipales. Como se ha señalado, la separación entre las comunidades tuvo lugar desde hace décadas y a partir de ese momento se organizaron de forma autónoma; periodo en el cual no se planteó ningún reclamo en torno a su participación, sino hasta en años en recientes.

Entonces, la actualización de una regresividad en cuanto a la garantía de los derechos político-electorales de la ciudadanía de la agencia únicamente podría valorarse si se demostrara que se actualizó una modificación al sistema normativo interno y que, de forma posterior, se les excluyó.

El pluralismo jurídico y la perspectiva intercultural permite considerar que el reclamo de la comunidad de la agencia para participar en las elecciones de Mixistlán de la Reforma –reclamo que ha sido formalizado e incluso hay indicios de que ha sido judicializado– se trata del ejercicio legítimo de un derecho de autonomía de la agencia para hacerlo exigible frente a las decisiones que toma la cabecera y que pueden afectar a la comunidad de Santa María Mixistlán.

Esto es, la comunidad de Santa María Mixistlán trata de oponer su derecho de participación política derivado de su carácter de comunidad autónoma y autodeterminada, para participar en aquellas decisiones del cabildo que pueden afectar a la comunidad de la agencia. Por otra parte, el reclamo de autonomía de Mixistlán de la Reforma es que se respete la decisión adoptada en la asamblea celebrada el diez de noviembre de dos mil diecinueve, pues no se concretó un acuerdo en relación con la participación de la agencia en el nombramiento de las autoridades municipales.

Desde esa perspectiva, el conflicto bajo estudio se trataba **de una colisión de dos derechos de autonomía**, pues, por un lado, Mixistlán de la Reforma que pretendía mantener –al menos hasta la designación en cuestión– un sistema de elecciones que no admite la intervención de las otras comunidades y, por el otro, Santa María Mixistlán pretendía

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 100 de 107

intervenir en las decisiones que toma la cabecera y que considera afectan su autonomía.

Esta colisión de derechos no se resolvía con la nulidad de la elección, porque esa medida no cumplía con el tercer nivel de análisis para resolver la colisión de principios, consistente en que la medida analizada sea necesaria para el fin que se busca, al existir otras medidas alternativas que lo logran, sin que se vulnerara la autonomía de Mixistlán de la Reforma.

La primera consistía en **reconocer** a la comunidad de Santa María Mixistlán como una comunidad autónoma y en condiciones de igualdad con la cabecera. A partir de estas medidas y presupuestos, se podían prever acciones que consistan en vincular a la comunidad de Mixistlán de la Reforma para que, en un plazo determinado, abriera canales de comunicación y negociación con Santa María Mixistlán, a efecto de generar acuerdos que cumplan ambas partes respecto de cómo participará la agencia en las decisiones que afecten a su comunidad. Esa determinación se podía hacer de la forma en la que acuerden ambas comunidades.

Entendiendo que en tanto que esta sentencia reconoce a la agencia como comunidad autónoma, esta tiene todos los derechos correspondientes para lograr que sea tratada como una comunidad con los mismos derechos que la Cabecera, por ejemplo, a que se le **consulte** de todas las decisiones que puedan afectar a su comunidad y a la **transferencia y administración autónoma de los recursos** que le corresponden. Asimismo, en caso de que no se generen acuerdos, la agencia tiene a salvo los derechos derivados de su autonomía y autodeterminación para hacerlos valer ante los tribunales electorales competentes.

En el caso, obligar a la comunidad de Mixistlán de la Reforma a incluir el derecho al voto de la comunidad de Santa María Mixistlán suponía una intervención de la autoridad estatal en un conflicto intercomunitario, sin

poner antes las condiciones para que la solución del conflicto se generara a partir del ejercicio de ambas autonomías.

Lo anterior, considerando que hay indicios sólidos en cuanto a que la comunidad de la cabecera estaba dispuesta a aceptar la participación de la agencia de Santa María Mixistlán en la elección municipal, siempre que cumplieran con ciertas condiciones. También se podían considerar otras alternativas para incluir a la agencia en las decisiones políticas de la comunidad, como otorgarles regidurías, integrar asambleas generales constituidas por ambas comunidades, elecciones rotativas, entre otras y muy diversas soluciones, las cuales pueden provenir de las propias comunidades y no ser impuestas externamente.

Precisamente en línea con estas soluciones alternativas, la Sala Superior ya ha reconocido como posible la existencia de **regímenes municipales diferenciados**, en el marco de la estructura constitucional del Estado federal mexicano, como se explica a continuación[79].

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

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

---

[79] Véanse las sentencias SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 102 de 107

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

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

Ante todo, debe buscarse la solución pacífica de los conflictos entre las comunidades indígenas. Por ello, es importante enfatizar que la decisión de considerar la autonomía recíproca implica necesariamente que ambas comunidades entren en una dinámica y en un plano de igualdad de derechos.

Debe insistirse en que el reconocimiento de la agencia de Santa María Mixistlán como comunidad autónoma implica que cuenta con todos los derechos y acciones jurídicas necesarias para lograr que sea tratada como una comunidad con los mismos derechos que la cabecera. En ese sentido, ambas comunidades deben participar del gobierno municipal que les afecte.

Lo anterior debe hacerse a través de mecanismos y acuerdos que generen ambas comunidades, los cuales provengan de una voluntad auténtica, legítima y de buena fe y en los que observen sus normas generales y las formalidades previstas para la toma de decisiones. De entre estos acuerdos se podría concretar la plena inclusión de la agencia municipal.

Santa María Mixistlán tiene derecho que se le consulte y tome en cuenta de todas las decisiones que puedan afectar a su comunidad y, en caso

de que así lo determine la autoridad competente, también tendría el derecho a la transferencia y administración autónoma de los recursos que le corresponden o tendría el derecho de acción para demandarlos en la vía respectiva.

Las autoridades electorales deben generar todos los mecanismos y procedimientos que faciliten que ambas comunidades logren acuerdos para la solución del conflicto. Lo anterior, con independencia de que, en caso de que no se generen acuerdos o no se respeten, la agencia conserve todos sus derechos derivados de su autonomía y autodeterminación para oponerlos en contra de la cabecera y hacerlos valer ante las instancias jurisdiccionales competentes.

En el caso, resultaba innecesario modificar la sentencia de la Sala Xalapa, pues el Tribunal local ya había exhortado al Instituto local y a las comunidades involucradas (a la cabecera de Mixistlán de la Reforma y a la agencia de policía de Santa María Mixistlán) para que reanuden el proceso de diálogo entre ambas comunidades, con el objetivo de generar los acuerdos necesarios para determinar la participación de la agencia en la vida política del municipio.

La propuesta era coincidente con la decisión adoptada por esta Sala Superior en los asuntos SUP-REC-33/2017, SUP-REC-39/2017, SUP-REC-1187/2017, SUP-REC-26/2020 y SUP-REC-29/2020.

Finalmente, los argumentos de las y los recurrentes que se refieren a una supuesta violación de los derechos de participación de las mujeres de la agencia de Santa María Mixistlán resultaban **ineficaces**. Este planteamiento en realidad no estaba dirigido a combatir las consideraciones de la Sala Xalapa, pues la controversia se limitó a valorar si estuvo justificado que en la asamblea realizada el diez de noviembre únicamente se convocara a la ciudadanía de la cabecera municipal.

Representación impresa de un documento firmado electrónicamente.
Página 104 de 107

En otras palabras, el asunto no versaba sobre una posible violación al principio de igualdad y no discriminación por razón de género, pues –en cualquier caso– la exclusión de las recurrentes obedeció a su carácter de integrantes de la agencia, no a que sean mujeres. Tampoco se advierte que el caso se hubiese planteada desde la perspectiva de que las mujeres de la agencia resientan una afectación desproporcionada en comparación con el resto de la ciudadanía de dicha comunidad.

3.4. Planteamientos vinculados con cuestiones de legalidad

No cabía analizar los argumentos de las y los recurrentes que se refieren al presunto incumplimiento de los requisitos para la admisión de los escritos de tercero interesado ante el Tribunal local y de los elementos probatorios que aportaron, así como a la supuesta inelegibilidad de Juan Antonio Díaz por no tener una buena reputación en la comunidad, pues estas cuestiones no se relacionaban con los temas de constitucionalidad que justificaron la procedencia de los recursos.

Los temas señalados versaban centralmente sobre problemas de prueba y de calificación, los cuales son ordinariamente cuestiones de legalidad, pues su estudio se limitaría a revisar si se cumplieron con los supuestos previstos en la normativa para su aplicación.

3.5. Planteamientos de los terceros interesados

Mediante el estudio desarrollado en los anteriores apartados se respondía íntegramente a los planteamientos presentados por los terceros interesados.

En relación con su solicitud de dar vista al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de Oaxaca y a la Fiscalía General del Estado de Oaxaca con conductas que supuestamente tuvieron lugar y que imputa a Crescencio González Martínez, debía considerarse improcedente, porque las conductas alegadas no fueron materia de estudio a lo largo de la cadena impugnativa ni se presentaron elementos de prueba para

su acreditación. La base de la solicitud de los terceros interesados era exclusivamente los señalamientos que formulan. Por tanto, no se tenían indicios mínimos como para considerar la probable existencia de un delito, de manera que se debiera hacerlo del conocimiento de las autoridades ministeriales competentes.

4. Propuesta de resolutivos

Con base en las ideas expuestas en los anteriores apartados, en el proyecto se proponía resolver los recursos con base en los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes SUP-REC-152/2020 y SUP-REC-159/2020 al diverso SUP-REC-146/2020, por lo que se debe agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los recursos acumulados.

SEGUNDO. El recurso de reconsideración relativo al expediente SUP-REC-159/2020 es improcedente por lo que hace a la ciudadana Carmen Hernández Parris.

TERCERO. Se **confirma** la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, en los expedientes SX-JDC-148/2020 y sus acumulados.

En conclusión, estimamos que los recursos debieron resolverse de conformidad con las razones desarrolladas en el presente voto particular conjunto.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrada
Nombre: Janine M. Otálora Malassis
Fecha de Firma: 09/01/2021 12:38:12 p. m.
Hash: W2QV5Z1Hjoz8qr37JNHQcWn1bhOvjxNLccj9UWpy5wM=

Magistrado
Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón
Fecha de Firma: 09/01/2021 02:28:10 p. m.
Hash: Rfjv+/T6uEsEgjkKitX35aDmc4DEf+fZMOJqGYJcbfI=