CÉDULA DE NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-29/2020 y ACUMULADOS

RECURRENTES: SANTIAGO BAZÁN CRUZ Y OTROS

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

TERCEROS INTERESADOS: MARIO GUZMÁN MANUEL Y OTROS

Ciudad de México, a dieciocho de julio de dos mil veinte.----------
Con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III, 34 y 95 fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en cumplimiento a lo ordenado en la **SENTENCIA de quince del mes y año en curso, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, en el expediente al rubro indicado, **siendo las dieciséis horas del día de la fecha**, la suscrita la **NOTIFICA A MARGARITO CRUZ ROJAS Y OTROS, A JUSTINA DOMÍNGUEZ SANTIAGO Y OTROS, A MARIO GUZMÁN MANUEL Y OTROS, ASÍ COMO A LOS DEMÁS INTERESADOS,** mediante cédula que se fija en los **ESTRADOS** de esta **Sala Superior**, anexando copia de la representación impresa de la aludida determinación jurisdiccional firmada electrónicamente, constante de **ciento diez** páginas con texto. DOY FE.--

ACTUARIA

LIC. PAOLA ELENA GARCÍA MARÚ

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

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-29/2020 y ACUMULADOS

RECURRENTES: SANTIAGO BAZÁN CRUZ Y OTROS

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

TERCEROS INTERESADOS: MARIO GUZMÁN MANUEL Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: JUAN GUILLERMO CASILLAS GUEVARA, PRISCILA CRUCES AGUILAR Y ALFONSO DIONISIO VELÁZQUEZ SILVA

Ciudad de México, a quince de julio de dos mil veinte

Sentencia definitiva que **revoca** la sentencia SX-JDC-25/2020 y acumulados y, en consecuencia, reconoce la validez de la elección llevada a cabo por la asamblea general comunitaria celebrada en Municipio de San Francisco Chindúa, distrito de Nochixtlán, Oaxaca, el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve. Se revoca porque en ese municipio se asientan dos comunidades indígenas igualmente autónomas y autodeterminadas, pero distintas, por lo que cada una puede elegir la forma en que se ejerce el derecho a votar y ser votado. De ahí que se considere que la solución del conflicto entre ambas comunidades debe generarse a partir del ejercicio de la autonomía de cada comunidad y no debe imponerse una solución, como lo es la nulidad, puesto que equivaldría a una intervención injustificada de las autoridades estatales en la esfera de autonomía de las comunidades.

CONTENIDO

GLOSARIO....2
1. ANTECEDENTES....3
2. COMPETENCIA....5
3. ACUMULACIÓN....7
4. PROCEDENCIA....8
5. TERCEROS INTERESADOS....13
6. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER....15
7. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA....34
8. EFECTOS....80
9. RESOLUTIVOS....81

GLOSARIO

Agencia o Guadalupe:	Agencia Municipal de Guadalupe Chindúa, San Francisco Chindúa, Nochixtlán, Oaxaca
Cabecera o San Francisco:	Comunidad Indígena asentada en la Cabecera Municipal del municipio de San Francisco Chindúa, Nochixtlán, Oaxaca
Código Electoral:	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca
DESNI:	Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Instituto local o IEEPCO:	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Municipal:	Ley Orgánica Municipal para el Estado de Oaxaca
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
Municipio:	Municipio de San Francisco Chindúa, Oaxaca, distrito de Nochixtlán
Sala Xalapa:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera

	Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

1. ANTECEDENTES

1.1. Conflicto electoral en el municipio. El presente caso se enmarca en el proceso de elección de las autoridades municipales de la Cabecera para el trienio de dos mil veinte a dos mil veintidós 2020 – 2022). En el municipio se asientan dos comunidades indígenas de origen mixteco, una en la Cabecera y otra en la Agencia. En ellas, se eligen a las autoridades de acuerdo con sus sistemas normativos internos. En este proceso electoral se volvió a generar tensión con la Agencia, porque de acuerdo con la práctica de la comunidad que se asienta en la Cabecera, solo pueden participar en la elección municipal la ciudadanía de la propia Cabecera.

1.2. Convocatoria. El dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, el Ayuntamiento emitió la convocatoria para la elección de concejales que integrarán ese municipio durante el periodo 2020 – 2022.

1.3. Asamblea electiva. El veintiséis de octubre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la asamblea electiva de concejales en el municipio. En esa elección sólo participaron y fueron electos las ciudadanas y los ciudadanos de la Cabecera.

1.4. Calificación de elección. El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto local emitió el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-312/2019** por el que declaró jurídicamente válida la elección de concejales.

1.5. Juicios locales. El veinticuatro y veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve, diversos ciudadanos pertenecientes a la Agencia promovieron juicios electorales de los sistemas normativos internos en

el Tribunal local, a fin de controvertir la validación de la elección municipal. Esos juicios se radicaron con las claves de expediente JNI/89/2019 y JNI/06/2020 del índice del Tribunal local.

1.6. Sentencia local. El veinticuatro de enero de dos mil veinte[1], el Tribunal local acumuló los juicios y confirmó el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-312/2019,** que declaró la validez de la asamblea electiva en el municipio.

1.7. Juicio ciudadano federal. El treinta y uno de enero, se presentaron dos demandas para inconformarse de la sentencia local, una la presentó Anastacio García García, junto con otras personas, y la otra Mario Guzmán Manuel, en conjunto con diversos ciudadanos, respectivamente. Todos los promoventes se identificaban como autoridades o ciudadanos de la Agencia Municipal. Esas demandas se registraron en la Sala Xalapa con las claves SX-JDC-25/2020 y SX-JDC-26/2020, respectivamente.

1.8. Sentencia reclamada. El veintiséis de febrero, la Sala Xalapa dictó una sentencia en la que determinó 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.

1.9. Recursos de reconsideración. El veintinueve de febrero, el tres y el cuatro de marzo de dos mil veinte, las personas electas y otros ciudadanos de la Cabecera promovieron sendos recursos de reconsideración en contra la sentencia de Sala Xalapa.

1.10. Trámite. Una vez que se recibieron las demandas y constancias de los expedientes en esta Sala Superior, el magistrado presidente emitió los acuerdos por los que se integraron y registraron los expedientes SUP-REC-29/2020, SUP-REC-34/2020 y SUP-REC-

[1] Todas las fechas, de este punto en adelante, corresponden al mismo año, salvo mención que indique lo contrario.

42/2020, respectivamente. En esos acuerdos también se turnaron los asuntos a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

1.11. Comparecencia de terceros interesados en el SUP-REC-29/2020. El tres de marzo, Mario Guzmán Manuel y diversas personas que se identificaron como originarios y vecinos de la comunidad indígena de Guadalupe Chindúa, municipio de San Francisco Chindúa, Nochixtlán, Oaxaca, presentaron un escrito de terceros interesados ante la Sala Xalapa, solicitando que fuera remitido a la Sala Superior. Igualmente comparecieron Anastacio García García y otros integrantes de la comunidad mediante la presentación de otro escrito.

1.12. Comparecencia de terceros interesados en el SUP-REC-34/2020. El siete de marzo, Anastacio García García, promoviendo por propio derecho y ostentándose como representante común, así como diversas personas, presentaron un escrito de terceros interesados ante la Sala Xalapa.

1.13. Comparecencia de terceros interesados en el SUP-REC-42/2020. El once de marzo, las personas mencionadas en el punto anterior presentaron un escrito de terceros interesados ante el Tribunal local para que, por su conducto, fuera remitido a la Sala Xalapa. Lo anterior, bajo la manifestación de que carecen de los recursos económicos para presentar el escrito de forma directa en esa sala regional.

1.14. Radicación. En su oportunidad se radicaron los asuntos en la ponencia del magistrado ponente.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes recursos, ya que se impugna una sentencia de una Sala Regional

Xalapa, las cuales solo pueden ser revisadas por este órgano jurisdiccional.

Lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 64 de la Ley de Medios.

2.1 RAZONES QUE JUSTIFICAN RESOLVER EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA EL PRESENTE ASUNTO

En la sesión privada celebrada el pasado veintiséis de marzo de dos mil veinte, esta Sala Superior aprobó el acuerdo general 2/2020 por medio del cual se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación como consecuencia de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2.

En el apartado IV de ese acuerdo se establece que pueden discutirse y resolverse de forma no presencial, entre otros asuntos, los que esta Sala Superior considere urgentes, entendiéndose por éstos, los que estén vinculados a algún proceso electoral con términos perentorios, o bien, cuando se pudiera generar la posibilidad de un daño irreparable si no se resuelven de inmediato.

También se estableció expresamente que, en todo caso, serán objeto de resolución aquellos asuntos que, de manera fundada y motivada, el Pleno de este Tribunal determine, con base en la situación sanitaria del país, de manera que, si las medidas presentes se extienden en el tiempo, según lo determine la autoridad sanitaria, correspondiente, este Tribunal podrá adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.

El criterio señalado se replicó en punto III, segundo párrafo, del diverso acuerdo general 4/2020, aprobado por el Pleno de la Sala Superior el dieciséis de abril siguiente, a través del cual se emitieron los

lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias.

Ahora bien, mediante acuerdo 6/2020, la Sala Superior determinó ampliar el catálogo de asuntos que pueden resolverse en el contexto de la actual pandemia y priorizó los relacionados con personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, asuntos que conlleven el estudio de violencia política por razón de género, personas con discapacidad, asuntos en el que se involucre el interés superior de la infancia y la adolescencia; y, en general, asuntos en los que se involucre a cualquier persona integrante de algún grupo en el que pueda advertirse que por ese sólo hecho se le restringen sus derechos político electorales.

El presente caso, encuadra en uno de esos supuestos pues involucra derechos político-electorales de una comunidad indígena, dado que el problema jurídico de fondo es determinar la validez de una elección en un municipio que se rige por el sistema normativo de usos y costumbres y con ello se justifica y se fundamenta la resolución en este momento del asunto.

3. ACUMULACIÓN

En el presente caso, procede acumular los recursos de reconsideración mencionados para que se resuelvan en una misma sentencia; porque existe conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable, que es la Sala Xalapa, así como en el acto reclamado, que es la sentencia dictada en el SX-JDC-25/2020 y su acumulado.

En consecuencia, los recursos SUP-REC-34/2020, SUP-REC-42/2020, se deben acumular al SUP-REC-29/2020, por ser éste el primero en el orden de los registrados en esta Sala Superior. Debido a lo anterior, se deberá anexar una copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

4. PROCEDENCIA

Los recursos son procedentes porque se reúnen todos los requisitos formales, generales y especiales de procedencia que están previstos en los artículos 8, 9, 13, fracción III, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65, 66, 79, párrafo 1; y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios. Al respecto, únicamente es necesario abundar específicamente en los siguientes requisitos:

4.1. Oportunidad. Las demandas cumplen con este requisito. La resolución impugnada se emitió el veintiséis de febrero. Por ello, si la demanda del SUP-REC-29/2020 se presentó en la Sala Xalapa el veintinueve de febrero de este año, es evidente que se encuentra dentro de plazo de tres días a que hace referencia el artículo 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

Por lo que hace a las demandas del SUP-REC-34/2020 y SUP-REC-42/2020, debe señalarse que las personas promoventes se ostentan como indígenas, ciudadanos y ciudadanas habitantes de la Cabecera. Afirman que ellos tuvieron conocimiento de la sentencia el día primero de marzo de dos mil veinte, en virtud de una reunión informativa en su comunidad, en la que se dio lectura a la sentencia impugnada. Esta afirmación es constante en ambas demandas y no está desvirtuada con alguna otra afirmación de las partes en este recurso.

Así, si se toma en consideración que quienes impugnan tenían la calidad de terceros interesados –por lo tanto, la notificación de la sentencia impugnada se realizó por estrados–, y manifiestan que no tienen recursos para acudir directamente a la Sala Xalapa en donde se encuentran los estrados, es posible considerar que la fecha en que conocieron la sentencia reclamada es la que ellos señalan, esto es, el propio domingo, primero de marzo. Desde una perspectiva intercultural, es adecuado considerar que se enteraron del acto reclamado el día en

que se hizo una lectura en la comunidad de la sentencia que les causa agravios.[2]

Con esa base, si las demandas fueron presentadas los días tres y cuatro de marzo, ante el Tribunal local y la Sala Xalapa, respectivamente, debe concluirse que se presentaron dentro de los tres días siguientes a los que tuvieron conocimiento del acto reclamado. En consecuencia, las demandas se encuentran en tiempo.

4.2. Legitimación y personería. Se cumple con estos requisitos, ya que los recurrentes de la demanda que dio lugar a la integración del SUP-REC-29/2020 acuden por su propio derecho y comparecieron ante la Sala Xalapa como terceros interesados, además, la sentencia impugnada invalidó la elección en la que resultaron electos.

Por lo que hace al resto de ciudadanos y ciudadanas recurrentes en los expedientes SUP-REC-34/2020 y SUP-REC-42/2020, se autoadscriben como miembros de una comunidad indígena; lo cual resulta suficiente para tenerlos como legitimados en los presentes medios de impugnación, pues esta Sala Superior ha sostenido en diversos precedentes, que cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, la legitimación en la causa debe ser analizada de manera tal, que evite en lo posible exigir requisitos que ordinariamente se requieren para tener acceso pleno a la jurisdicción del Estado, que puedan impedir su acceso, pues gozan de un régimen diferenciado, establecido en el artículo 2.º Constitucional.

De igual modo, esta Sala Superior ha señalado que la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover medios de impugnación con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objetivo de que se tutelen sus derechos,

---

[2] En este aspecto es aplicable la jurisprudencia 7/2014 y 28/2010, de rubros **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD, Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.**

conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en las tesis jurisprudenciales, que aplican por analogía y cuyos rubros son **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE**,[3] y **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**[4].

4.3. Requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración. Se considera satisfecho el requisito especial, ya que subsiste un problema propiamente de constitucionalidad; pues, a juicio de esta Sala Superior, la Sala Xalapa inaplicó una norma de la comunidad de San Francisco porque consideró que vulneraba el principio fundamental de universalidad del sufragio y, con base en ello, decidió anular la elección llevada a cabo en el municipio, además de que los recurrentes alegan que el examen de constitucionalidad que realizó la Sala responsable no fue adecuado y que vulneró otros derechos convencionales como el derecho de autonomía y consulta previa de las comunidades indígenas.

El artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios establece que el recurso de reconsideración solo procederá para impugnar sentencias de fondo dictadas por las salas regionales en los medios de impugnación de su conocimiento, cuando se determine la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución general. Dicho requisito de procedencia se interpreta en el sentido de

---

[3] Consultable en la Compilación 1997-2013, *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 217-218.
[4] Consultable en la Compilación 1997-2013, *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 220-221.

considerar que esos medios de impugnación solo son procedentes para analizar planteamientos propiamente de constitucionalidad.

Uno de esos supuestos de procedencia que la jurisprudencia ha identificado, se actualiza cuando expresa o implícitamente, se inapliquen normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución. [5]

De igual forma se considera que el recurso de reconsideración es procedente cuando hubo un pronunciamiento de la sala regional responsable sobre la interpretación de un precepto constitucional mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias.[6] En el caso concreto se actualizan esos dos supuestos.

En efecto, la sentencia reclamada sostiene que la forma en que se celebraron las elecciones en el municipio, sin convocar, ni considerar a la ciudadanía de la Agencia actualizaba "la vulneración al principio de universalidad del sufragio, en razón de que se restringió el derecho de votar y ser votados de los habitantes de la Agencia municipal, aun cuando éstos se encuentran amparados por el propio sistema normativo interno".

La Sala Xalapa sostuvo que "de una interpretación sistemática y funcional del artículo 2. ° de la Constitución federal, se obtiene que la modificación del sistema normativo interno de las comunidades indígenas surte plenos efectos jurídicos desde el momento en que existen actos que acrediten de manera evidente tal modificación".

Con base en ello, la Sala Xalapa argumentó que el derecho de votar en las elecciones de la Cabecera se trataba de un derecho adquirido por la Agencia Municipal. De ahí que no pueda darse valor a un acuerdo

---

[5] Jurisprudencia 19/2012, de la Sala Suprior, 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.

[6] Jurisprudencia 26/2012, de la Sala Superior, 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.

que modificara nuevamente el sistema normativo y que diera lugar a excluir a la ciudadanía de la Agencia de la participación de las elecciones, ya que "el principio de universalidad del sufragio no puede condicionarse con la distribución de recursos económicos pues ello vulneraría el principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad".

El análisis de esa argumentación y de la conclusión alcanzada permite advertir que se realizó un escrutinio de la medida tomada por la comunidad indígena y una interpretación y aplicación directa del principio constitucional de universalidad del voto, cuya consecuencia normativa fue la nulidad de una elección municipal.

Por los anteriores argumentos, esta Sala Superior estima que la sentencia reclamada hizo pronunciamientos sobre la inaplicación de una norma de los sistemas normativos internos e interpretó directamente preceptos constitucionales, por lo tanto, existe materia susceptible de ser analizada en el presente medio de impugnación.

Lo anterior, sobre la base de que, de los agravios esgrimidos se advierte la inconformidad de los recurrentes con el examen que realizó la autoridad responsable, ya que consideran que la resolución reclamada desconoce su sistema normativo interno. Los recurrentes estiman que debe prevalecer el derecho fundamental de autodeterminación de la comunidad indígena, así como que deben ser consultados antes de que se impugne una solución externa que desconozca su sistema normativo.

De manera que, en el caso, subsiste un problema de constitucionalidad que es, en principio, combatido por los recurrentes, cuestión que hace suficiente la procedencia del recurso de reconsideración.

5. TERCEROS INTERESADOS

Se tiene por reconocido el carácter de terceros interesados a Mario Guzmán Manuel, Anastacio García García y a todos los ciudadanos y ciudadanas de la Agencia que firman los escritos de comparecencia, en atención a las particularidades del caso y por cumplir con las formalidades previstas en los artículos 12, párrafo 1, inciso c) y 17, párrafo 4, inciso a); y 67 de la Ley de Medios, tal como se expone a continuación.

5.1. Forma. En los escritos se advierten los nombres y firmas autógrafas de quienes lo presentan, además de que expresan las razones en que fundan su interés incompatible con el de la parte actora.

5.2. Oportunidad. Se considera que los escritos de los terceros interesados fueron presentados de manera oportuna, ya que se recibieron dentro del plazo que para tal efecto establece el artículo 67 de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

Medio de impugnación	**Fecha de conclusión del plazo para la comparecencia**[7]	**Fecha de presentación del escrito de tercería**	**Comparecientes**	**Oportuno**
SUP-REC-29/2020	4 de marzo, a las once horas quince minutos	3 de marzo, a las catorce horas ocho minutos	Mario Guzmán Manuel y otros	Sí
SUP-REC-29/2020	4 de marzo, a las once horas quince minutos	4 marzo, a las diecisiete horas tres minutos (vía mail) 6 de marzo de 2020 a las catorce horas veintiún minutos (presentación en original)	Anastacio García García y otros	No
SUP-REC-34/2020	7 de marzo, a las diez horas con treinta minutos	7 de marzo, a las ocho horas treinta y ocho minutos	Anastacio García García y otros	Sí
SUP-REC-42/2020	11 de marzo, a las dieciocho horas con cuarenta minutos	11 de marzo, a las doce horas cincuenta minutos	Anastacio García García y otros, presentado en la Sala Xalapa	Sí

[7] Todas las fechas son de dos mil veinte.

	(presentado en el Tribunal local)		

Así, de acuerdo con las constancias de autos, todos los escritos de comparecencia se presentaron en tiempo, **salvo el que presentó Anastacio García García y otros en el SUP-REC-29/2020**.

Lo anterior porque las cuarenta y ocho horas para comparecer en ese medio de impugnación finalizaron el cuatro de marzo, a las once horas quince minutos, tal como se advierte de la certificación realizada por el actuario de la Sala Xalapa, Humberto de Jesús Sulvarán López, que consta en el expediente.

De esa manera si el escrito de presentación se realizó hasta el seis de marzo de dos mil veinte, a las catorce horas veintiún minutos, se considera que se encuentra fuera de tiempo.

Es criterio de esta Sala Superior[8] que el plazo para comparecer como terceros interesados al recurso de reconsideración es de cuarenta y ocho horas; y tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, se deben tomar en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población en donde se ubica el domicilio del promovente, en relación con el lugar en donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el recurso.

Sin embargo, en el caso concreto no es procedente realizar esa flexibilización porque los comparecientes enviaron su mismo escrito de comparecencia vía correo electrónico a la Sala, pero lo hicieron fuera de tiempo, esto es hasta el cuatro marzo, a las diecisiete horas tres

[8] Véanse tesis de jurisprudencia 7/2014 y 28/2010, de rubros **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD, Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.**

minutos, mientras que el plazo terminó ese día a las once horas quince minutos. De ahí que ni aun tomando en consideración la presentación que realizaron por correo electrónico estuvieron en tiempo al comparecer como terceros interesados.

A diferencia de los otros recursos en los que, siendo las mismas personas que comparecen como terceros interesados, sí acudieron a tiempo. De ahí que todos los escritos de comparecencia estén en tiempo salvo el indicado dentro del SUP-REC-29/2020.

6. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER

Cuando se resuelven asuntos en los que están en controversia los derechos de los pueblos indígenas, es necesario valorar el contexto integral en que surgen, a fin de definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales, como a los valores y principios de la comunidad[9].

Con base en lo anterior, y antes de plantear las cuestiones que se deben resolver, esta Sala Superior considera necesario señalar el contexto del conflicto y la secuela procesal que da lugar al presente recurso de reconsideración.

El contexto del conflicto implica analizar las características de la comunidad, la conflictividad en el municipio y los antecedentes electorales. La secuela procesal, relevante para resolver este asunto está integrada por la sentencia reclamada de la Sala Xalapa y los agravios expresados. Una vez analizados los anteriores elementos es posible plantear las cuestiones que deben analizarse y resolverse en

[9] Véase la tesis XLVIII/2016, de rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS 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 9, Número 18, 2016, páginas 93, 94 y 95; así como los expedientes SUP-REC-838/2014 y SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, SUP-JDC-1097/2013, y SUP-REC-716/2015, SUP-REC-787/2016 y acumulados, y SUP-REC-39/2017.

esta instancia.

6.1. Contexto de la controversia. El contexto general de la presente controversia tiene lugar en el interior de un municipio que se rige por sus propios sistemas normativos internos. En ese lugar se asientan, principalmente, dos comunidades indígenas de origen mixteco. Una comunidad está asentada en la Cabecera Municipal, esto es San Francisco Chindúa. La otra comunidad se asienta en el territorio de la Agencia Municipal de Guadalupe Chindúa.

El conflicto electoral se presenta entre estas dos comunidades, pues la comunidad de San Francisco elige a los integrantes del Ayuntamiento que lleva el mismo nombre, pero en esas elecciones no convocó, ni participó la ciudadanía de la comunidad de Guadalupe. Esta última comunidad también tiene y elige a sus propias autoridades tradicionales, pero solo tienen competencia y jurisdicción en la propia Agencia.

La disputa entre las comunidades implica resolver si es válido, desde una perspectiva constitucional, que en la elección de las autoridades de la Cabecera participe la comunidad de la Agencia. El conflicto electoral entre ambas comunidades se da a la par de otras tensiones que son relevantes para tomar una decisión informada.

6.2. Antecedentes electorales. Para comprender el problema jurídico de esta sentencia es importante hacer referencia a procesos electorales pasados en ese mismo municipio en los que ha habido conflictividad.

6.2.1. Elecciones en el año 2010. El problema en el municipio se remonta hasta el año dos mil diez, año en que hubo problemas postelectorales ante el reclamo de los habitantes de la Agencia de participar en la elección de los concejales del Ayuntamiento. Esto llevó a que el Congreso del estado de Oaxaca pusiera a un administrador municipal y posteriormente, se conformara un Concejo de

Administración Municipal, para el periodo dos mil once-dos mil trece[10].

Desde ese antecedente, existe molestia entre la población de la Cabecera, al considerar que siempre se han regido por sus sistemas normativos internos y la Agencia Municipal "**nunca ha participado en la elección de las autoridades municipales del ayuntamiento, respetando siempre las formas de convivencia entre ambas comunidades, en tanto que los pobladores de la cabecera municipal nunca han interferido en la elección de la autoridad de la agencia municipal**"[11].

6.2.2. Elecciones en el año 2013. Posteriormente, el administrador municipal, la Cabecera y la Agencia, acompañados de la DESNI, llevaron un proceso de reuniones, mesas de trabajo, acuerdos y toma de decisiones para celebrar la elección del año dos mil trece.

Cabe destacar que en todo ese proceso de negociación tanto la Cabecera como la Agencia se ostentaban como partes del municipio, capaces de llegar a acuerdos autónomamente y no en una relación de supra o subordinación.

Asimismo, en aquel proceso de negociación la Agencia mencionó que acudió a las reuniones con finalidad de dialogar, "para participar en la elección y sobre los recursos económicos, puntualizando que su interés recaía en lo electoral y lo económico"[12]. Incluso en ese proceso los habitantes de la Cabecera Municipal le propusieron a la Agencia aceptar una propuesta previa sobre la repartición igualitaria de las participaciones del municipio en un cincuenta por ciento para la Agencia e igual porcentaje para la Cabecera Municipal.

También existieron ofertas de la Cabecera en el sentido de que estaban dispuestos a darle dos regidurías a la Agencia de Guadalupe Chindúa, sin que el cargo de Presidente Municipal estuviera en juego porque le

---

[10] Véase la sentencia SX-JDC-56/2014, páginas 65 y siguientes.
[11] *Idem*.
[12] *Ibidem* página 69.

correspondía a la citada Cabecera Municipal.

Sin embargo, después de diversas reuniones de trabajo, no se llegó a un acuerdo entre las comunidades. En consecuencia, en ese año de dos mil trece la asamblea electiva fue convocada por autoridades de la Cabecera y en la elección únicamente participaron ciudadanos de esa localidad sin que fuera incluida la Agencia.

En su momento, la Agencia impugnó esa elección y en la instancia federal quedó firme la resolución de la Sala Xalapa que confirmó la validez de la elección en el municipio, esto en el expediente SX-JDC-56/2014. En dicha sentencia, se exhortó a diversas autoridades para alcanzar el consenso y lograr el ejercicio del derecho de los habitantes de la Agencia.

6.2.3. Elecciones en el año 2017. Posteriormente en la elección del año de dos mil diecisiete, también existieron conflictos postelectorales por las mismas problemáticas. Igualmente se celebró una elección, sin embargo, en esa ocasión sí fue convocada la ciudadanía de ambas localidades, la Cabecera y la Agencia.

Sin embargo, hubo inconformidades de la Agencia, pues materialmente no participaron en la asamblea electiva, así como tampoco participaron como candidatos. Finalmente, esa elección fue validada igualmente por la Sala Xalapa al considerar que fue convocada de manera amplia por lo que no tenía vicios que dieran lugar a la nulidad de la elección tal como se precisa en el expediente SX-JDC-166/2017 y acumulado[13].

6.2.4. Elecciones actuales. El proceso electoral que origina directamente los presentes medios de impugnación sigue enmarcado en la tensión descrita en las pasadas elecciones.

El diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, el entonces agente municipal, su suplente y el secretario de la Agencia presentaron un

[13] Sentencia confirmada por esta Sala Superior en la sentencia dictada en el SUP-REC-1152/2017.

escrito, fechado de tres de septiembre del mismo año, al entonces presidente municipal[14]. En ese documento, los ciudadanos en cuestión informaron que por acuerdo de la asamblea de la Agencia municipal solicitaban que los recursos correspondientes a las participaciones del ramo veintiocho se repartieran entre ambas comunidades al cincuenta por ciento.

Asimismo, solicitaron que se les autorizara el registro o clave de población y que se respetarían los usos y costumbres en la elección que estaba a punto de realizarse.

Finalmente, manifestaron que si no se cumplían sus peticiones hacían de conocimiento su solicitud para participar en la elección de la Presidencia Municipal, misma que se daría a conocer a diversas autoridades de Oaxaca.

El once de octubre de dos mil diecinueve, se reunieron, en el palacio municipal, los integrantes del cabildo del municipio, así como el agente municipal, su suplente, y el secretario de la Agencia[15]. En la reunión referida, el presidente municipal ofreció a las autoridades de Guadalupe otorgar el cuarenta y cinco por ciento de las participaciones federales del ramo veintiocho y la clave de población solicitada, a cambio del compromiso de la Agencia de respetar las elecciones de la Cabecera Municipal y viceversa.

Las autoridades de la Agencia municipal manifestaron su acuerdo con la propuesta descrita; no obstante, se señaló que el acuerdo debía ser ratificado por las asambleas generales de ambas comunidades.

Al respecto, el doce de octubre de dos mil diecinueve, los habitantes de la Cabecera Municipal celebraron una asamblea general a fin de analizar y tomar acuerdos en relación con la propuesta de la Agencia

[14] Documento consultable a hoja 179 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-25/2020.
[15] Acta de sesión consultable de la hoja 176 a la 178 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-25/2020.

municipal relativa a la distribución de los recursos y solución del conflicto electoral[16].

Con base en esa información, la asamblea general de la Cabecera determinó ratificar el ofrecimiento realizado por el presidente municipal en relación con la distribución de los recursos; otorgar la clave de registro de población a la Agencia; y facultar al presidente municipal y al Cabildo para negociar hasta por el cincuenta por ciento de los recursos del ramo veintiocho.

Por su parte, el quince de octubre de dos mil diecinueve, los ciudadanos de la Agencia Municipal de Guadalupe Chindúa también celebraron una asamblea general comunitaria con el propósito de que se les informara sobre las propuestas de la Cabecera Municipal en relación con la reunión de once de octubre de dos mil diecinueve y, con base en ello, tomar los acuerdos correspondientes[17]. En esa asamblea se manifestó que los recursos ofrecidos no cubrían las necesidades de la comunidad, además de que la clave de población no debía condicionarse, puesto que era un derecho de los ciudadanos; asimismo, en lo relativo al respeto de los usos y costumbres de la Cabecera, argumentaron que no se debía coartar su derecho de votar y ser votados en las elecciones de la Presidencia Municipal.

Finalmente, acordaron, por una parte, que no existía negociación relacionada con las propuestas formuladas por el Ayuntamiento y, en segundo término, determinaron participar en las elecciones de concejales del municipio.

Al día siguiente, el dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, los entonces integrantes del Ayuntamiento de San Francisco Chindúa emitieron la convocatoria para la elección de concejales para el periodo

---

[16] Acta de asamblea consultable de la hoja 240 a la 248 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-25/2020.
[17] Acta de asamblea consultable a hojas 195 y 196 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-25/2020.

2020-2022[18].

El documento referido se dirigió únicamente a los ciudadanos de la Cabecera Municipal y se hizo del conocimiento de la población mediante la fijación de la convocatoria en diversos puntos de la Cabecera, así como a través del perifoneo[19].

Posteriormente, el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la asamblea general comunitaria de elección de concejales de San Francisco Chindúa para el periodo actual[20].

En la asamblea mencionada, obtuvieron la mayoría de los votos los ciudadanos Santiago Bazán Cruz, Cecilio Torres Cruz, Ernestina Mayoral Cruz, Armando Medina Cruz, Itzia Salazar Cruz y Anahí Mayoral Jiménez, para los cargos de presidente municipal, síndico municipal, regidora de Hacienda, regidor de Obras, regidora de Educación y regidora de Salud, respectivamente.

Al respecto, el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, el IEEPCO emitió el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-312/2019 por medio del cual calificó como jurídicamente válida la elección de veintiséis de octubre de ese año, realizada por la Cabecera Municipal[21].

Lo anterior, debido a que se consideró que, si bien la inconformidad de los ciudadanos de la Agencia relativa a que no fueron convocados a la elección de concejales era fundada, ello no conducía, necesariamente, a invalidar la elección, pues se evidenciaba la presencia de un conflicto que requería de un proceso amplio de diálogo.

Asimismo, argumentó el IEEPCO que existía un planteamiento de fondo relacionado con la solicitud de incrementar al cincuenta por ciento la distribución de los recursos del ramo veintiocho, así como el

---

[18] Convocatoria consultable a hoja 269 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-25/2020.
[19] Constancias de publicitación consultables de la hoja 271 a la 293 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-25/2020.
[20] Acta de elección consultable de la hoja 294 a la 301 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-25/2020.
[21] Acuerdo consultable de la hoja 41 a la 47 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-25/2020.

otorgamiento del registro o clave de población; negociación que, en su consideración, fue lograda mediante la asamblea general de doce de octubre de dos mil diecinueve.

De igual modo, determinó que existía una tensión normativa entre el principio de universalidad del sufragio y el derecho de libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas; sin embargo, según su apreciación, se cumplía con dicho principio en razón de que la Agencia Municipal ha respetado la autonomía de la Cabecera Municipal al elegir a los concejales.

Adicionalmente, estableció que el derecho de votar y ser votado debía analizarse considerando el principio de reciprocidad que existía en el municipio, pues de acuerdo con ese principio, desde tiempos ancestrales los habitantes de la Cabecera Municipal eligen a sus autoridades sin la intervención de la Agencia Municipal y viceversa.

Por último, la autoridad administrativa consideró que declarar la invalidez de la elección no llevaría a ningún fin práctico para ambas comunidades, pues lejos de abonar a la solución de sus diferencias se corría el riesgo de introducir un agente externo —el consejo municipal— que desconociera la problemática y el contexto político y social del municipio.

Ante tal situación, diversos ciudadanos de la Agencia Municipal impugnaron el acuerdo del Consejo General del IEEPCO ante el Tribunal local.

De igual manera el órgano jurisdiccional local confirmó por razones similares la validez de la elección del municipio. Estableció que no existían datos de que la Agencia Municipal hubiera participado en la elección del proceso electoral anterior, por lo que se mantuvo la interacción entre la Cabecera Municipal y la Agencia como comunidades independientes.

La instancia local razonó que la Agencia Municipal administra de

manera directa sus recursos económicos mediante los acuerdos celebrados entre ambas comunidades, cuestión que evidenciaba la autonomía de esa comunidad respecto de la Cabecera Municipal. En ese sentido se reconoció que la Agencia tenía todos los derechos para lograr que fuera tratada con los mismos derechos que la Cabecera Municipal.

El tribunal local razonó que era necesario que fueran las propias comunidades las que generaran los acuerdos que permitieran la participación política de la Agencia en las cuestiones que les afectaran, porque si las autoridades jurisdiccionales establecieran los métodos de solución de conflictos, tal proceder implicaría una intervención injustificada del Estado en esas disputas.

6.3. Sentencia reclamada SX-JDC-25/2020 y su acumulado. La Sala Xalapa consideró que la elección celebrada debía declararse inválida porque en ella no participó, ni fue convocada la comunidad de la Agencia.

En primer término, la Sala Xalapa en la sentencia reclamada, sostiene argumentos que, a su juicio, comprueban que en el municipio existe una norma vigente desde dos mil dieciséis, en virtud de la cual participan en la elección municipal tanto la ciudadanía de la Cabecera como la de la Agencia.

Relata la Sala responsable que es un hecho notorio que en la sentencia del expediente SX-JDC-56/2014 se acreditó que en la elección de concejales del año dos mil trece no se permitió la participación de la Agencia Municipal. No obstante, en los efectos de la sentencia referida se ordenaron medidas a fin de llegar a un consenso y lograr que los habitantes de la Agencia Municipal pudieran ejercer su derecho de participación en la elección de las autoridades municipales.

En relación con ello, la Sala responsable destacó que en la elección de concejales de San Francisco Chindúa del año dos mil dieciséis, los

habitantes de la Agencia Municipal impugnaron nuevamente la declaración de validez debido a que, según lo plantearon, no se permitió su participación. Sin embargo, las entonces autoridades de la Cabecera Municipal, mediante su escrito de comparecencia en la instancia local, manifestaron que, derivado de los efectos ordenados por la Sala Regional en dos mil catorce, el entonces cabildo realizó lo necesario a efecto de garantizar la participación de los ciudadanos de Guadalupe Chindúa.

De igual modo, argumentaron que se garantizó su participación en la elección, pues en la asamblea de doce de noviembre de dos mil dieciséis, antes de la elección del nuevo Ayuntamiento, se determinó flexibilizar el sistema de cargos del municipio.

Además, argumentaron que, en la anterior sentencia de la Sala Regional, se acreditó que la convocatoria, en efecto, fue emitida en sentido amplio, en tanto que convocó a ambas comunidades para la elección de concejales del municipio.

Así, la Sala Xalapa concluyó que de la documentación mencionada y de las manifestaciones realizadas por los entonces concejales de San Francisco Chindúa, se advierte que en el proceso electoral de dos mil **dieciséis existió una modificación al sistema normativo interno de la Cabecera Municipal.**

De igual forma la Sala Xalapa precisó que, si bien no existe constancia de que la Agencia Municipal haya ejercido su derecho de manera material, esto es, que sus habitantes acudieran a ejercer su derecho de votar y ser votados en la elección de concejales, lo cierto es que la asamblea de la Cabecera Municipal, en ejercicio de su libre determinación, decidió modificar su sistema normativo interno e, inclusive, flexibilizar el requisito de cumplir con el sistema de cargos a fin de que todos pudieran participar. Es decir, existió una petición constante y reiterada por parte de la Agencia Municipal consistente en

participar en la elección de concejales, mientras que la Cabecera Municipal decidió aceptar tal petición.

Tan es así que la convocatoria para la elección en dos mil dieciséis, **emitida por la autoridad facultada para ello**, se dirigió a los habitantes de la Cabecera y a los ciudadanos de la Agencia; además se fijó en lugares públicos de la Agencia Municipal y se difundió en esa comunidad mediante el perifoneo.

Esta cuestión puso de manifiesto para la Sala responsable que la voluntad de ambas comunidades se encontraba en el mismo sentido, pues mientras una solicitó que se permitiera su participación en la elección de concejales, la otra, en conformidad con su libre determinación, decidió resolver esa petición en un sentido favorable.

Razonó la Sala Xalapa que el acuerdo al que llegaron ambas comunidades, relacionado con los actos que llevó a cabo por la Cabecera Municipal, **consistentes en convocar a la Agencia Municipal y flexibilizar** su sistema normativo interno para la elección de concejales de dos mil dieciséis, **acredita de manera irrefutable que existió un cambio en el sistema normativo interno de la comunidad**.

De ese modo, la modulación al sistema normativo interno realizada en dos mil dieciséis fue producto del ejercicio de los derechos de la libre determinación y autonomía de ambas comunidades, dado que fueron las asambleas respectivas las que determinaron, por un lado, solicitar la participación y, por otro, aceptar dicha solicitud. En ese sentido, ya que esa decisión fue producto del consentimiento de ambas partes en el ejercicio de su derecho de libre determinación, los habitantes de la Agencia Municipal contaban con un derecho adquirido, referente a votar y ser votados en la elección de concejales de San Francisco Chindúa.

Por el contrario, la modificación al sistema normativo interno realizada en el año dos mil diecinueve fue producto de la decisión de la asamblea de la Cabecera Municipal en forma unilateral y en perjuicio del derecho

de autodeterminación de ambas comunidades, en su vertiente de autocomposición.

Ello no cambia aun cuando se considera que la modificación de dos mil diecinueve se basó, en principio, en un acuerdo sobre la distribución de recursos económicos que no fue ratificado por la asamblea general de la Agencia Municipal. La Sala responsable precisó que obra en autos el acta de sesión de once de octubre de dos mil diecinueve en la que el entonces presidente del municipio en cuestión, en conjunto con el cabildo, ofreció al agente municipal —a reserva de la aprobación de la asamblea de la Cabecera— el cuarenta y cinco por ciento de los recursos de las participaciones federales del ramo veintiocho, a cambio de que se respetaran los usos y costumbres de la Cabecera.

No obstante, si bien las entonces autoridades de la Agencia manifestaron su conformidad con la propuesta de la Cabecera, también refirieron, al igual que las autoridades de la Cabecera, que, para ratificarla, la propuesta se expondría ante la asamblea general de la Agencia. Aun cuando la asamblea de la Cabecera Municipal sí ratificó la propuesta de sus autoridades, tal cuestión fue rechazada por la asamblea de la Agencia el quince de octubre de dos mil diecinueve, según se advierte del acta de asamblea respectiva.

La Sala responsable expuso que el hecho de que la Agencia no participara en la elección de dos mil dieciséis no puede tener el efecto que pretendían los entonces terceros interesados, ni la autoridad responsable, pues, como se precisó, la modificación al sistema normativo interno fue producto del consenso entre ambas comunidades.

En efecto, de una interpretación sistemática y funcional del artículo 2. ° de la Constitución federal, se obtiene que la modificación del sistema normativo interno de las comunidades indígenas surte plenos efectos jurídicos desde el momento en que existen actos que acrediten de manera evidente tal modificación.

Tal es el caso de la emisión de una convocatoria en la que se incluya a una comunidad a la que anteriormente no se le permitía participar.

Verificado lo anterior, la Sala Xalapa concluyó que, en el caso se actualizaba la vulneración al principio de universalidad del sufragio, en razón de que se restringió el derecho de votar y ser votados de los habitantes de la Agencia Municipal, aun cuando éstos se encuentran amparados por el propio sistema normativo interno del municipio.

La sala responsable considera que resulta necesario hacer efectivo el acuerdo celebrado entre ambas comunidades por virtud del cual los ciudadanos de la Agencia Municipal tienen derecho de votar y ser votados en la elección de concejales del municipio, pues el acuerdo referido se celebró con base en el derecho de autodeterminación de las comunidades de la Cabecera Municipal y de la Agencia Municipal.

La responsable expone que el argumento de que ambas comunidades son autónomas entre sí no resulta válido, pues ello se ve superado ante los acuerdos tomados por ambas comunidades por virtud de los cuales todos los ciudadanos del municipio tienen derecho a participar en la elección de concejales.

La Sala Xalapa enfatizó que en algún momento los derechos de ambas comunidades estuvieron en colisión, derivado de la pretensión de la Agencia consistente en participar en la elección de concejales y la negativa a esa pretensión por parte de la Cabecera Municipal; conflicto que, en principio, podía encuadrarse como intercomunitario, dado que los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de ambas comunidades se encontraban tensionados entre sí.

No obstante, la responsable consideró que en este asunto no existía una tensión entre los derechos de autodeterminación y autonomía de las comunidades frente al principio a la universalidad del sufragio, pues a juicio de la Sala Xalapa, es evidente que a todos los habitantes del

municipio les asiste el derecho de participar en la elección de los integrantes del Ayuntamiento.

En consecuencia, la Sala regional concluyó que la exclusión de los habitantes de la Agencia no encuentra sustento en el derecho de autonomía ni en las reglas del sistema normativo interno, por lo que el planteamiento de los actores es fundado y lo procedente es revocar la resolución impugnada.

6.4. Agravios. De una lectura en conjunto de las demandas, puede concluirse que, en resumen, las cuestiones efectivamente planteadas son las siguientes.

Vulneración a la autonomía, porque no es cierto que la comunidad de la Cabecera haya cambiado su sistema normativo

En sus agravios los recurrentes consideran que la Sala responsable no cumple el artículo 2.º constitucional y los artículos 1.º, 2, 4, 6, 7, 8 y 9 del Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo porque vulnera los derechos de libre determinación y autonomía, además, la sentencia reclamada parte de la base de que la comunidad de San Francisco cambió su sistema normativo; sin embargo, los recurrentes argumentan que no existe evidencia que ese cambio haya sido aprobado en la asamblea general comunitaria.

Consideran que no fue correcto que la autoridad responsable considerara que hubo un cambio de sistema normativo debido a que en la convocatoria a las elecciones de dos mil dieciséis del Ayuntamiento, se les haya permitido participar a los integrantes de la comunidad de Guadalupe. No reconocen ese cambio porque no provino de la asamblea general comunitaria y porque en los hechos no participaron los integrantes de la comunidad de Guadalupe.

Por el contrario, argumentan que desde dos mil quince la comunidad de San Francisco envío a la DESNI del IEEPCO el estatuto electoral de la

comunidad, en el que se establecía que en sus elecciones solo participa la ciudadanía de la Cabecera Municipal.

Relatan que el IEEPCO, de manera equivocada, emitió el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-4/2015** el ocho de octubre de dos mil quince, en el que hizo una prevención general a todos los municipios que se rigen con base en su propio sistema de normas. La prevención consistía en que las elecciones de municipios indígenas no serían validadas si no se respetaba la perspectiva de género y la universalidad de votos de toda la ciudadanía del municipio.

Con base en ese antecedente, los recurrentes señalan que la convocatoria a elecciones de dos mil dieciséis que señala la responsable como el momento en el que hubo un cambio normativo en la comunidad, no obedeció a ningún acuerdo entre comunidades, ni al libre ejercicio de autodeterminación, ya que fue motivada por aquel acuerdo del IEEPCO y no se corresponde con un acuerdo de la asamblea general comunitaria.

Mencionan los recurrentes que, en el desarrollo de la asamblea de elección, sí hubo una flexibilización del cumplimiento de cargos, pero dirigida específicamente a garantizar el derecho de las mujeres de la propia Cabecera para que fueran nombradas en los cargos, aun cuando no cumplieran con el escalafón. Esa flexibilización dio lugar a la integración paritaria del cabildo para el trienio pasado, lo que no había pasado antes, ya que el cabildo se integraba únicamente por hombres. Sin embargo, esa flexibilización estaba prevista únicamente para mujeres de la comunidad de San Francisco, pero no implicó la participación de la comunidad de Guadalupe.

Violación al derecho a la consulta previa e informada

Los recurrentes consideran que se vulnera el derecho de la consulta previa e informada de la comunidad porque la determinación de la Sala responsable, así como el acuerdo del IEEPCO-CG-SNI-4/2015,

imponen un cambio de sistema normativo sin que se respetara el derecho de la comunidad a ser consultada.

Los recurrentes afirman que imponer el cambio del sistema normativo a efecto de que en la elección de la Cabecera participen los integrantes de la comunidad indígena de la Agencia, supone una afectación a los derechos de autogobierno y autonomía de la Cabecera. Consideran que la comunidad no fue consultada de manera previa, informada, o de buena fe, sobre la base de que el supuesto cambio de sistema normativo que expuso la Sala Xalapa no correspondió a una determinación de la asamblea comunitaria, ni a un proceso de consulta.

Incorrecta calificación del conflicto y por tanto una incorrecta solución

Argumentan que la Sala responsable no valoró adecuadamente ni el expediente ni las pruebas. Consideran que, en el caso concreto, se llegó a la conclusión de que el conflicto era de naturaleza intracomunitaria, lo cual se hizo sin ningún sustento en el expediente y sin haber realizado un estudio antropológico o alguna otra prueba pericial.

Con base en ello, consideran que de haberse juzgado con perspectiva intercultural no se hubiera anulado la elección en el municipio. A su juicio, la sala responsable no analizó correctamente el tipo de controversia comunitaria que se presenta en San Francisco Chindúa. Aseguran los impugnantes que, del análisis del contexto del conflicto, puede afirmarse que existen dos comunidades que se asientan en la Cabecera y Agencia Municipal. Señalan que, si bien comparten el territorio del municipio, tienen su propio sistema de cargos, su propio método de cooperación y propio trabajo comunitario.

No existe vulneración al principio de universalidad del sufragio

Los recurrentes alegan que ellos no desconocen la autonomía de la comunidad de Guadalupe, que reconocen que esa comunidad tiene el derecho de administrar y nombrar a sus propias autoridades, sí como

de determinar su autogobierno. Consideran que el conflicto que existe en la comunidad tiene como origen la distribución de los recursos que, por concepto de participaciones federales, le corresponden al municipio. Afirman que han alcanzado acuerdos de distribución de eso recursos.

Exponen los recurrentes que de parte de la comunidad de la Agencia recibieron una propuesta para la administración y la entrega directa de los recursos que le corresponden, así como su intención de no participar en las elecciones de la Cabecera. Relatan que la asamblea de la Cabecera aceptó esa propuesta y, a su juicio, ya había condiciones para respetar los usos y costumbres en la comunidad de San Francisco y, con base en ese acuerdo, emitieron la convocatoria de la elección excluyendo a la ciudadanía de Guadalupe. Sin embargo, argumentan que la Agencia no cumplió con ese acuerdo y actuaron de mala fe al impugnar las elecciones.

Con base en lo anterior consideran que no se vulnera el principio de universalidad de sufragio porque en el caso concreto la Agencia ejerce su autogobierno al elegir a sus propias autoridades por sus propios métodos de elección. Afirman que no existe evidencia de que la Cabecera intervenga en el gobierno de la Agencia o viceversa. A su juicio, entre la Cabecera y la Agencia existe una concepción de autonomía y de no injerencia mutua en sus respectivas elecciones o autogobierno.

Por último, manifiestan que cumplir con la universalidad del voto implicaría el trastoque general de su sistema normativo; porque incluirlos, daría lugar a que no se observe el sistema de cargos y normas electorales de ninguna de las comunidades.

6.5. Planteamientos de los terceros interesados. Los comparecientes en el SUP-REC-29/2020 hacen referencia a que la convocatoria para la elección de concejales que fungirían para el periodo 2017-2019 se dirigió a los ciudadanos de la Cabecera

Municipal, así como a los ciudadanos de la Agencia de Guadalupe Chindúa, sin que haya sido una imposición del IEEPCO.

También, los comparecientes alegan que los recurrentes pudieron haberse inconformado sobre el contenido de la convocatoria o haber proporcionado la información al Instituto local.

Afirman que la convocatoria fue una decisión tanto de las autoridades como de la asamblea general de San Francisco Chindúa para modificar el sistema normativo.

Manifiestan que en la elección de concejales del doce de noviembre de dos mil dieciséis la propia asamblea general comunitaria acordó que los ciudadanos de la Agencia fueran electos.

En este contexto, los comparecientes alegan contar con un derecho adquirido por lo que estiman que la elección celebrada el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve vulnera los principios de progresividad y universalidad del sufragio y que al decretar la validez de la elección se inaplicaron normas consuetudinarias ya que desde el año dos mil dieciséis se les permitió participar. Así, los comparecientes advierten un cambio de sistema normativo sin haber consultado a las asambleas respectivas de las dos comunidades.

Por último, los comparecientes estiman que el recurso debe desecharse por no satisfacer los requisitos especiales de procedencia al no contar con un planteamiento de constitucionalidad ni de convencionalidad.

Ahora bien, los comparecientes en los recursos SUP-REC-34/2020 y SUP-REC-42/2020 alegan la improcedencia de los recursos porque, en su consideración, no satisfacen los requisitos de procedencia. Además, consideran que no les generan agravio a los recurrentes.

Posteriormente, dichos comparecientes realizan planteamientos para sostener lo infundado de los recursos de reconsideración porque estiman que fue correcta la conclusión de que se vulneró la

universalidad del sufragio con la restricción del derecho de votar y ser votado de los habitantes de la Agencia Municipal de Guadalupe Chindúa y que ello se sostiene con el dictamen identificado como **DESNI-IEEPCO-CAT-328/2018**.

En ese sentido, estiman que fue acertada la conclusión de la Sala Xalapa consistente en que con la elección controvertida se cambió el sistema normativo sin consenso entre la Cabecera y la Agencia.

Alegan que deberían poder votar para elegir a las autoridades que les gobiernan y ejercen actos de autoridad, como es la Cabecera Municipal.

Finalmente, exponen que tanto las personas de la Agencia como de la Cabecera son mixtecos y que se ubican en un plano de horizontalidad por lo que, si bien la Agencia elige a sus autoridades éstas solo tienen jurisdicción en la circunscripción territorial de la Agencia, en cambio las autoridades de la Cabecera sí tienen jurisdicción en el territorio municipal, incluyendo la Agencia de Guadalupe Chindúa.

6.6. Planteamiento de la controversia de constitucionalidad. En atención al contexto de la controversia, las consideraciones que integran la secuela procesal, los agravios expresados por los recurrentes, los planteamientos de los terceros interesados y a la suplencia de la queja –que opera, pues las partes se autoadscriben como indígenas–[22] las cuestiones que esta Sala Superior debe resolver en la presente instancia son las siguientes:

- Si fue correcto o no, el encuadre de la controversia que hizo la Sala Xalapa en relación con si en el Municipio de San Francisco Chindúa existen dos comunidades que son autónomas entre sí.

[22] Véase jurisprudencia 13/2008, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

- A partir de ello, debe contestarse 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 las elecciones

- Posteriormente podrá analizarse si fue válido que la comunidad de la Cabecera excluyera a la ciudadanía de la Agencia de sus elecciones municipales y, con base en ello, determinar si fue correcta la anulación de la elección porque no participó la comunidad de la Agencia.

7. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

Respecto del primer punto a resolver, esta Sala Superior no coincide con el encuadre del conflicto ni con la solución que realizó la Sala Xalapa. Se considera que, de acuerdo con el contexto del municipio, se trata de un conflicto entre dos comunidades igualmente autónomas, esto es, un **conflicto intercomunitario**. De esa manera, el encuadre constitucional de los derechos en disputa es distinto al que consideró la Sala Xalapa. No se trata de individuos ejerciendo su derecho a votar en una misma comunidad política; sino de la exigencia del derecho de participación política entre dos comunidades autónomas.

Ello implica que, en el caso, se trata de un conflicto intercomunitario y por ello no procede como solución la protección unilateral y maximización de uno de los derechos, sino la realización de un estudio a partir de la tensión entre dos derechos de la misma entidad y alcance.

Respecto de la segunda cuestión a resolver, esta Sala Superior considera que no existe una norma vigente de derecho indígena en el municipio por virtud de la cual se permita una elección con la participación de los integrantes de la Agencia. La modificación a la que hace referencia la Sala Xalapa no proviene de una fuente válida de derecho comunitario porque no existe propiamente una asamblea

general comunitaria o un acuerdo formal o específico que así lo autorice, ni tampoco se ha llevado a la práctica esa norma.

A partir de lo anterior, en el caso concreto no se justifica la decisión de declarar la nulidad de la elección con base en que se vulneró el principio constitucional de la universalidad del voto, puesto que se trata de un caso de autonomía horizontal de dos comunidades indígenas, en donde dicho principio se ha modulado válidamente.

A juicio de esta Sala Superior, este tipo de conflicto no se resuelve con la nulidad de la elección, porque esa medida no es necesaria y ello implicaría una intromisión injustificada en los derechos de autodeterminación de las comunidades. La solución que maximiza los derechos en tensión es aquella que reconoce a las dos comunidades en disputa como autónomas y genera condiciones para que se propicien acuerdos entre las comunidades que garanticen los derechos derivados de la participación política como el de no intervención y autonomía presupuestaria.

Estas decisiones se explican y fundamentan en los siguientes apartados

7.1. Deber de identificar el conflicto. Esta Sala Superior no coincide con la aproximación metodológica de la Sala Xalapa, porque para resolver conflictos en los que están involucrados derechos de pueblos y comunidades indígenas es necesario analizar el carácter de la controversia para, a partir de ello, encuadrar el conflicto, analizar correctamente los derechos y cuestiones involucradas y poder resolver adecuadamente.

Esta Sala Superior ha reconocido que en un Estado constitucional democrático de derecho en el que se protegen al mismo nivel la libertad y los derechos político-electorales de los individuos y a su vez los derechos de las comunidades indígenas a mantener sus sistemas tradicionales de normas, se generan necesariamente tensiones entre ambos derechos.

Estas tensiones, en principio, se pueden diferenciar en dos tipos[23].

El primero, ocurre cuando la autonomía de las comunidades se opone contra sus propios miembros denominados conflictos **intracomunitarios o intragrupales**. Este tipo de conflictos protege a las comunidades de grupos internos (*disenso interno*) o de individuos que no quieran seguir con las normas tradicionales; este tipo de ejercicio de autonomía se refleja en "restricciones internas" a los disidentes.

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

Sin embargo, esa tipología de conflictos no se agota en esas dos dimensiones, sino que, a juicio de esta Sala Superior, se debe considerar también, que el derecho de autonomía de las comunidades indígenas implica que éste puede ser oponible a diversos sujetos según el orden jurídico en el que se relacionen con la propia comunidad.

Esto es, el derecho de autodeterminación o el de autogobierno, puede ser oponible a las autoridades del estado, a otras comunidades o a los ciudadanos de la comunidad, en lo individual.

Cuando se trata del alcance del derecho de autogobierno frente al Estado, el derecho de la comunidad adquiere una eficacia más intensa y, por así llamarle "vertical", dados los deberes que le corresponden al Estado, en su calidad de garante frente a la comunidad que, además, se encuentra en un plano de disparidad frente al mismo; se trataría, por ejemplo, de los casos como los de Cherán[24] o Ayutla de los Libres[25] o

---

[23] 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, pp. 57 a 71.
[24] SUP-JDC-9167/2011.
[25] SUP-JDC-281-2017 y SDF-JDC-545/2015.

alguno en donde la comunidad se enfrente a las autoridades estatales o municipales electas bajo el sistema de partidos políticos en búsqueda de satisfacer diversos aspectos de su derecho de autodeterminación[26].

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

La intensidad o estándar de análisis de las normas comunitarias o de las restricciones que imponga la comunidad a sus miembros deberá analizarse ponderando la afectación a los derechos de los individuos frente al derecho de la comunidad, bajo una perspectiva de pluralidad, siempre garantizando el respeto a los derechos de igualdad y no discriminación y de dignidad, así como otros que constituyen el "coto vedado" (Garzón Valdés) o la "esfera de lo indecidible" (Ferrajoli) que constituyen bienes jurídicos indisponibles, incluso, para la comunidad, aunque interpretados 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 pasivo de voto.

Además de lo anterior, 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

[26] SUP-JDC-1865/2015 y el diverso REC-1966/2016.

comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

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

En este sentido, los conflictos de autonomía de dos comunidades indígenas son una especie de conflicto creado por la eficacia horizontal de los derechos fundamentales, en relaciones de dos sujetos de derechos que se encuentran en una situación de simetría.

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

Sin embargo, deben distinguirse de aquellos conflictos en los que los ciudadanos oponen sus derechos fundamentales en relaciones jurídicas frente al estado o, frente a su comunidad, en cuyo caso debe valorarse la proporcionalidad de las medidas que suponen *restricciones internas* atendiendo a los derechos fundamentales en juego. Este tipo de relaciones (que generalmente son comunidad-Estado o bien comunidad-individuo) tienen la característica de que sean de supra subordinación entre los sujetos, lo que permite tener, en principio, una perspectiva de maximización en la medida de lo posible de los derechos

---

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

fundamentales, ya que éstos son una limitante constitucional del ejercicio del poder y de defensa de los derechos de los sujetos más desprotegidos.

En este tipo de casos esta Sala Superior ha seguido una línea jurisprudencial sólida 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[28].

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

Por tanto, el juzgador, para resolver conflictos entre dos comunidades igualmente autónomas, no puede recurrir a un ejercicio de maximización y protección unilateral de uno de los derechos en conflicto, 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 esta Sala Superior en la jurisprudencia 18/2018 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON**

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

PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN[29].

7.2. El conflicto en el municipio es de carácter intercomunitario. Esta Sala Superior, contrario a lo argumentado por la Sala Xalapa considera que el conflicto en este asunto es de carácter intercomunitario. Es decir, en el municipio existen dos comunidades indígenas diferenciadas, cada una de ellas es autónoma y cada una practica su sistema normativo interno.

Esto se comprueba porque desde la elección de dos mil trece la propia Sala Xalapa había identificado que en el municipio existen dos comunidades distintas y diferenciadas, cada una con su propio sistema normativo, y que en cada una se elige a sus propias autoridades, sin que una intervenga en las decisiones de la otra.

En efecto, desde la sentencia firme SX-JDC-56/2014, de veinte de marzo de dos mil catorce, la propia Sala Xalapa sostuvo que ambas comunidades siempre se han regido por sus sistemas normativos internos y la Agencia Municipal de Guadalupe Chindúa nunca ha participado en la elección de las autoridades municipales del Ayuntamiento "respetando siempre las formas de convivencia entre ambas comunidades, que los pobladores de la Cabecera Municipal nunca han interferido en la elección de la autoridad de la Agencia Municipal"[30].

Asimismo, la Sala Xalapa en aquella sentencia señaló que "el informe de referencia que el municipio de San Francisco Chindúa y la Agencia Municipal, Guadalupe Chindúa, conforman unidades sociales, económicas y culturales propias, y diferenciadas una de la otra. Están asentadas en distintos territorios y cada una reconoce autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Inclusive, en el caso

---

[29] *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.
[30] Véase la sentencia del SX-JDC-56/2014 páginas 117 y siguientes.

existe la particularidad de que la Agencia Municipal de Guadalupe Chindúa mantiene un conflicto agrario con la Cabecera Municipal"[31].

En aquella sentencia, se consideró que "aun cuando los municipios oaxaqueños estén conformados políticamente por varias comunidades, por lo general, cada una de éstas conserva su autonomía en la forma de nombrar a sus representantes"[32].

En ese sentido, puede afirmarse que desde dos mil catorce fue reconocido en una sentencia de la Sala responsable que en el municipio de San Francisco existen dos comunidades distintas y en cada de una de ellas ejerce su propio derecho de autonomía.

Hay constancias en el expediente sobre autoridades propias para cada comunidad. Por lo que hace a San Francisco, puede señalarse que, en todas las elecciones del cabildo celebradas en la Cabecera, sólo han participado los integrantes de la Cabecera y no de la Agencia. Asimismo, puede afirmarse que en la Agencia –para elegir al agente y sus autoridades– solo participan integrantes de la comunidad de la Agencia, sin que la Cabecera influya. No hay pruebas que contradigan lo anterior.

Es posible considerar que existen en cada comunidad una asamblea comunitaria. Existen constancias en el expediente de que, tanto en la Cabecera como en la Agencia se llevaron a cabo asambleas comunitarias en las que decidieron cuestiones relacionadas con los derechos involucrados. En ese sentido, una interpretación armónica de los sistemas normativos de las comunidades indígenas en las cuales se ha entendido la asamblea comunitaria como máxima autoridad de mayor jerarquía en las comunidades,[33] hace posible sostener que

---

[31] *Idem.*
[32] *Idem.*
[33] Así se sostiene en el criterio jurisprudencial 20/2014 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.** *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.

existen dos comunidades autónomas y no solo una, pues no podría haber dos autoridades máximas.

Asimismo, la actual sentencia de la Sala Xalapa sostiene que en el municipio existen acuerdos entre ambas comunidades que habilitan a los integrantes de la Agencia para participar en las elecciones. Esa determinación presupone que ambas comunidades estuvieron en aptitud de manifestar su voluntad como comunidades autónomas distintas entre sí que se reconocen mutuamente, a efecto de generar acuerdos. Esto es, que haya un acuerdo presupone que cada comunidad reconoce a la otra como autónoma y que en ejercicio de esa facultad pueden celebrar pactos o convenios que produzcan consecuencias de derecho.

Asimismo, está documentado que la Agencia ha solicitado formalmente la administración directa de los recursos del municipio que le corresponden. Esto se llevó a cabo no solo a través de solicitudes por escrito realizadas por la Agencia, en las que incluso consta que la propia comunidad de la Cabecera ya había aceptado otorgar. También existe una exigencia por la vía jurisdiccional.

En las demandas de los SUP-REC-34/2020 y SUP-REC-42/2020 se señala que existe un juicio de derecho indígena en la jurisdicción ordinaria identificado con la clave JDI/24/2018, del índice de la Sala de Justicia Indígena y Quinta Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia de Oaxaca, en la cual se ha deducido una acción a efecto de que la Cabecera Municipal entregue los recursos públicos que corresponden a la comunidad en su carácter de comunidad indígena autónoma.

Esa solicitud se corresponde con una de las características de la autonomía y el autogobierno de las comunidades indígenas, las cuales tienen el derecho de administrar directamente los recursos que les corresponden, tal y como lo ha reconocido esta Sala Superior.

De igual forma, en la demanda de la instancia local que dio origen a la presente secuela procesal, los promoventes, en carácter de agente municipal y otras autoridades, así como ciudadanos de Guadalupe, manifestaron que la "asamblea general comunitaria de la Agencia de Guadalupe Chindúa" no habría avalado los acuerdos a los que hacía referencia la Cabecera Municipal, ya que el ejercicio de los derechos de la Agencia "implica la identidad individual o colectiva así como **la autonomía;** la elección a cargos públicos y la participación en decisiones y políticas públicas". De la misma manera, afirmaron que "es cierto que persiste un conflicto en cuanto hace a las participaciones económicas…ésta no está condicionada a renunciar al derecho humano de votar y ser votado en las elecciones populares".

En ese entendido, no está controvertido en este recurso el hecho de que la comunidad de la Agencia **sea autónoma respecto de las decisiones de la Cabecera**. Esto lo reconocen los propios recurrentes, lo han reconocido los ahora terceros interesados, lo ha reconocido la Sala Xalapa en precedentes anteriores y en la sentencia que se revisa parte del presupuesto de que ambas comunidades son autónomas y se reconocen como tal.

Por lo anterior, independiente 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, pues son comunidades indígenas distintas, con sus propias autoridades, sus propias asambleas y cada una de ellas es sujeta de los mismos derechos fundamentales respectivos**.

En ese entendido, los conflictos de la Cabecera contra la Agencia y viceversa, se trata de conflictos intercomunitarios de acuerdo con la tipología de conflictos que se explicó líneas arriba.

En ese sentido, no se comparte la decisión de la Sala Xalapa de considerar que en el caso no se trata de un conflicto intercomunitario,

porque de acuerdo con el sistema normativo de la comunidad, tanto la ciudadanía de la Cabecera como de la Agencia pueden participar en las elecciones.

Independientemente de la existencia de ese acuerdo, que será tema de análisis más adelante, no cambia la identificación del conflicto que debe hacerse en este caso, pues los pactos que puedan hacerse entre una y otra comunidad no implican la pérdida de autonomía, si no lo contrario, presuponen que existe esa autonomía que permite precisamente que ambas partes puedan celebrar acuerdos que son fuente de derechos y obligaciones.

Dado que se trata de un conflicto de comunidades autónomas, la solución que optó la Sala Xalapa de maximizar uno de los principios en juego, a saber, el principio de universalidad del voto no es una solución que sea adecuada desde una perspectiva intercultural ante este tipo de conflictos.

Para resolver una colisión de derechos, no es factible solo maximizar uno de los derechos en tensión, pues en la medida que se maximiza uno de ellos, el otro se interviene; cuando hay colisión de derechos en la medida en que se intensifica la protección progresiva de un derecho, se hace una intervención regresiva en el otro. Tal es el caso de los derechos de autonomía de las comunidades y los derechos de universalidad del sufragio; si se maximiza uno, el otro se ve interferido.

Por ello, en este tipo de asuntos no es adecuado limitarse a evaluar la maximización o la protección progresiva de uno de los derechos, sino que se debe utilizar otras metodologías que permitan al juez resolver la controversia tomando en cuenta todos los principios en juego y con herramientas que permiten conocer la argumentación de la decisión, como son los exámenes de proporcionalidad.

En el caso concreto, independientemente de que exista un acuerdo al respecto, el asunto bajo análisis no puede verse como el escrutinio de

una medida que restringe derechos fundamentales únicamente, puesto que se trata de resolver la colisión del derecho de autonomía de la comunidad de la Cabecera enfrentado con el derecho de la Agencia a votar activa y pasivamente en las elecciones.

En ese sentido, esta Sala Superior considera que el enfoque adecuado en este caso es la identificación de la naturaleza de la situación o de la controversia en términos de la citada jurisprudencia 18/2018 y, por ello, "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[…]no es permisible maximizar la autonomía de una sin considerar la afectación que ello tiene respecto a la autonomía de otra".

7.2.1. Inexistencia de una norma válida en los sistemas normativos internos que permite la participación de la Agencia en las elecciones de la Cabecera. Partiendo de que el presente es un conflicto intercomunitario, esta Sala Superior no coincide con la conclusión de la Sala Xalapa de que en las pasadas elecciones en el municipio se verificó un cambio en el sistema normativo de la comunidad, de manera que ahora existe una norma que permite a los integrantes de la Agencia participar en las elecciones. En ese sentido, se consideran fundados los agravios de los recurrentes en el sentido de que el sistema normativo de la comunidad de la Cabecera no ha cambiado y se desestiman los planteamientos de los terceros interesados en los que consideran que sí existía una norma que los autorizaba a participar en las elecciones.

La premisa de la Sala Xalapa consistente en que en la elección del trienio pasado se verificó un cambio en el sistema normativo del municipio porque hubo un acuerdo entre ambas comunidades, en virtud del cual se permitió a ambas ciudadanías a participar en la elección, se sustenta en razón de que:

- Hubo diversas solicitudes de la Agencia de participar en las elecciones municipales.
- Hubo una aceptación de la Cabecera de esa solicitud porque se emitió una convocatoria abierta tanto a la ciudadanía de la Cabecera como a la de la Agencia.
- En la asamblea electiva se acordó flexibilizar requisitos de elegibilidad para poder ser electo como concejal en el municipio
- El hecho de que los ciudadanos de la Agencia no hayan participado materialmente, no afecta lo anterior.

Esta Sala Superior considera que el cambio que alega la Sala Xalapa no resulta correcto ni válido por las siguientes tres razones que se desarrollan a continuación.

No hubo un cambio en el sistema normativo: la Cabecera no lo modificó unilateralmente

La primera razón consiste en que no puede considerarse que el cambio se dio por la incorporación de una norma que proviene unilateralmente del sistema normativo interno de la comunidad de la Cabecera.

Tal como lo argumentan los recurrentes, la única norma que permitiría la participación de la comunidad de la Agencia en las elecciones de la Cabecera es la que consta en la convocatoria a la elección del cabildo de ese municipio para el periodo 2017–2019.

Sin embargo, la convocatoria a esas elecciones fue emitida por la autoridad **municipal** que, si bien es la autoridad competente para emitir ese acto del proceso electivo**, no tiene competencia para cambiar el sistema normativo de la comunidad.**

En ese sentido la convocatoria fue emitida por las autoridades del Ayuntamiento[34], pero **no obedeció a un acuerdo de la asamblea**

[34] Convocatoria consultable a hoja 192 del cuaderno accesorio 3 del expediente SX-JDC-25/2020.

general comunitaria de San Francisco, por tanto, no puede verificarse un cambio válido propiamente dicho, pues la norma de pertenencia a la comunidad indígena es una norma que **constituye el sistema normativo interno**, por lo que solamente puede ser modificada por un acto de la asamblea general comunitaria y no por los integrantes del Ayuntamiento.

En el caso, no se demuestra la emisión de una norma general de la asamblea general comunitaria que haya determinado el cambio de los requisitos de participación en la asamblea general comunitaria. Lo anterior, debido a que existía una norma anterior que excluía a los miembros de la Agencia y la única forma de derogarla, y emitir otra en su lugar, sería a través del máximo órgano decisorio, esto es, a través de la propia asamblea general comunitaria o, en todo caso, a través de una norma de la misma jerarquía como lo podría ser otra norma general de derecho indígena, consuetudinaria o de derecho no escrito, que interrumpa la práctica obligatoria.

Así es la asamblea general comunitaria es la autoridad máxima (lo cual no está sujeto a controversia), como de la legislación aplicable[35] y la jurisprudencia de esta Sala Superior[36], por lo que a ella le correspondía

---

[35] Artículo 2 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. Dicha disposición define 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; se integra por ciudadanas y ciudadanos de una o más comunidades dependiendo del número que integran el municipio; este órgano puede sesionar de manera conjunta, es decir todas y todos los ciudadanos del municipio reunirse en la Cabecera o bien de manera separada en cada comunidad, de acuerdo a sus prácticas tradicionales".

[36] Jurisprudencia 20/2014. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en material electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número15, 2014, páginas 28 y 29, de rubro y texto siguientes **COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.** De la interpretación sistemática de los artículos 2°, párrafo quinto, apartado A, fracciones I, II, III y VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3°, párrafo 1, 4°, 5°, 6°, párrafo 1, incisos b) y c), 8°, párrafos 1 y 2, 12, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3°, 5° y 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, se colige que los usos y costumbres que constituyen el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales, permitiendo con ello el respeto y la conservación de su cultura. En ese orden, 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" (resaltado de esta Sala Superior).

tomar la decisión de incluir o no a los ciudadanos de la Agencia y no solo a los integrantes del Ayuntamiento.

Ahora bien, durante la asamblea electiva de dos mil dieciséis hubo una autorización para la flexibilización de los requisitos para ser elegido en relación con el escalafón de cargos, y ese cambio, como lo alegan los recurrentes no estaba dirigido a los miembros de la Agencia, **sino a las mujeres del propio municipio**.

En efecto, no es un hecho controvertido que, antes de la elección del trienio pasado no habían resultado electas mujeres, por lo que esa flexibilización permitió cumplir con el derecho de las mujeres de la Cabecera de participar en las elecciones.

Además, ese acuerdo no se tradujo en una norma general en la que habilitara *ipso iure (*por esa sola disposición*)* a los integrantes de la Agencia, el acuerdo solo tenía el alcance de, en un caso particular, someter a la decisión de la asamblea si se dispensaban o no los requisitos del estatuto electoral de la comunidad. Es decir, se trató de la habilitación de considerar caso a caso la dispensa de requisitos, pero no un cambio de sistema normativo que implicara la regla general que los ciudadanos de la Agencia pudieran participar en la elección.

No resulta lógico ni razonable estimar que esa flexibilización que se dio en la asamblea electiva tenía como objeto, motivo o fin crear una norma general o modificar el sistema normativo de la comunidad para que participara la ciudadanía de la Agencia, **pues a esa asamblea no acudieron miembros de la Agencia municipal**.

Es un hecho probado que en la elección de dos mil dieciséis solo participaron ciudadanos de la Cabecera, pero no los ciudadanos de la Agencia, tal fue uno de los motivos de la impugnación que dio origen a la sentencia SX-JDC-166/2017 y acumulado. Incluso, en la sentencia

reclamada se afirma que "no se encuentra acreditada la participación material de la Agencia municipal en ese proceso electivo"[37].

Por ello, no existe evidencia de una norma que provenga de una asamblea general comunitaria que específica y propiamente permita la participación de la ciudadanía de la Agencia en las elecciones de la Cabecera.

Además de que considerarlo así no sería una interpretación sistemática. Ello porque la decisión de incluir ciudadanos que en principio no pertenecen a la comunidad, **no es una tarea de una única norma, aislada y fragmentaria**.

Dada la complejidad el sistema de escalafón, de cargos públicos, de contribución comunitaria y dadas las características de autonomía de la Agencia, lograr que sus ciudadanos participen activa y pasivamente en las elecciones de la Cabecera requiere de una modificación de mayor entidad en el sistema normativo de la Cabecera y de una regulación adecuada para hacer compatibles dos mecanismos de elección y de formación de ciudadanía prácticamente diferentes.

En ese sentido no puede considerarse que la Cabecera unilateralmente cambió su sistema normativo, pues, por un lado, no existe constancia de que lo hizo la autoridad competente para ello y no hay evidencia de que la asamblea electiva expresara su voluntad de modificar el sistema con el explícito objeto, motivo, o fin de que ese cambio era para incluir a los integrantes de la Agencia.

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 genera la identidad indígena comunitaria. Si bien se ha aceptado que esas prácticas, costumbres y tradiciones no son perpetuas, sino que admiten

[37] Párrafo 256 de la sentencia reclamada.

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 y cuidadosas cuando afirmen que una práctica tradicional o una costumbre ha cambiado, pues podrían afectar el bien jurídico tutelado de esas normas constitucionales que es que las comunidades indígenas conserven sus costumbres, sus tradiciones.

Esa diligencia y deber de cuidado debe considerarse como una exigencia fuerte de los jueces a efecto de verificar con un alto grado de certeza 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, porque ello es equivalente a conocer el derecho aplicable, que en este tipo de casos es derecho indígena, y los jueces tienen el deber de conocerlo.

En ese sentido, de acuerdo con los derechos constitucionales de autogobierno y autonomía de las comunidades indígenas, no puede considerarse que un sistema normativo interno ha cambiado si hay duda al respecto o si no está clara la voluntad de la asamblea.

Es trabajo de los juzgadores y las juzgadoras que, para proteger esos derechos constitucionales, se verifiquen con certeza los cambios de gran entidad en los sistemas normativos internos a efecto de no generar o atribuir, a partir de ambigüedades o sobreinterpretaciones, cambios externos e injustificados que no se correspondan con la voluntad de la comunidad.

Por tanto, en el caso, al no existir claramente y con certeza una norma que provenga de la asamblea comunitaria de San Francisco que explícitamente permita concluir que se modificó su sistema normativo interno, a efecto de que puedan participar personas que

tradicionalmente no han participado, no puede considerarse como un cambio válido.

No hay constancias de un pacto con mínimas formalidades entre ambas comunidades

Ahora bien, la segunda razón es que tampoco puede considerarse que se comprueba que haya habido una fuente bilateral de derechos y obligaciones a través de la celebración de un acuerdo entre ambas comunidades.

Si bien esta 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 ese acuerdo debe tener un mínimo de formalidad y tiene que constar expresamente la voluntad de las partes en relación con la oferta y aceptación del objeto, motivo o fin del acuerdo. Cuestión de la que no hay constancia en el expediente.

De la lectura de los razonamientos en la sentencia reclamada se advierte que la Sala Xalapa intenta demostrar una especie de consentimiento tácito. Su argumentación se centra en sostener que hubo ofrecimientos y solicitudes por parte de la Agencia municipal y una especie de aceptación tácita de la Cabecera, al incluirla en la convocatoria de la elección de dos mil diecisiete.

Esta Sala Superior no coincide con esa argumentación. 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 en cada comunidad.

En el caso no sucedió así. Por un lado, no hay pruebas de un acuerdo explícito y, por otro, no existe la manifestación de la voluntad de la autoridad competente de la Cabecera en relación con la aceptación de que la ciudadanía de la Agencia participe en la elección. A juicio de la sala responsable la fuente del consentimiento tácito descansa en la emisión de la convocatoria de dos mil dieciséis, sin embargo, ese acto se dio *motu proprio* (por propia iniciativa) por el Ayuntamiento y no así por la asamblea general comunitaria, esto es, por una autoridad ajena a la comunidad. De ahí que, en todo caso, se otorgó el consentimiento tácito por una autoridad que no tiene facultades para otorgarlo.

Por ello, esta Sala Superior concluye que en el caso no se puede hablar propiamente de un acuerdo de voluntades que válidamente haya modificado el sistema normativo en dos mil dieciséis.

Si bien puede reconocerse que los sistemas comunitarios consideren que hay pactos tácitos o que no se hayan formalizado; en ese caso deben identificarse otros argumentos para considerar que existe un acuerdo válido tal como la práctica o la conciencia de obligatoriedad, concepto que se desarrolla a continuación.

No existen pruebas sobre la práctica de la norma que se aduce cambió el sistema normativo

La tercera razón por la que no se considera que en el caso hay un cambio de sistema normativo es que en las comunidades las prácticas y las costumbres, si bien, son una fuente normativa, en el caso concreto existe constancia de que la supuesta "norma" en virtud de la que se cambió el sistema normativo nunca se practicó, es decir nunca fue eficaz.

Se reconoce que las fuentes de derecho de sistemas normativos internos precisamente pueden ser la tradición, las costumbres, las formas propias y culturales de los pueblos originarios. Esas formas culturales, tradicionales y costumbres se forman **de prácticas**

sostenidas en el tiempo y, por tanto, de su aceptación por los sujetos normativos. Por ello, si no existió la práctica de una norma cuyo fin era cambiar el sistema, no es acertado concluir que en ese sistema normativo cambió la práctica, la tradición.

Es importante acotar que, conforme al artículo 8 del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, "al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario" y "dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos"[38].

La Constitución general en su artículo 2, inciso A, fracción II, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

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

Las normas consuetudinarias, como usos y prácticas vinculantes dentro de los sistemas normativos indígenas, no necesariamente están positivizadas, codificadas o expresadas en algún documento.

[38] Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1991.

Al igual debe decirse de los acuerdos, es decir, no debe esperarse necesariamente que haya pactos escritos o, que exista la manifestación de consentimiento expresos, sino que también haya acuerdos tácitos en las comunidades, pero que aun así se practiquen ciertas normas que se consideren obligatorias, lo que en su caso también formaría parte del sistema normativo indígena de que se trate.

Justo en esos casos, cuando no existe una fuente formal de derecho indígena obligatoria, para constatar la existencia y alcance normativo de las normas consuetudinarias dentro de los sistemas normativos indígenas, los tribunales deben hacer un análisis contextual de los elementos probatorios y las determinaciones de las comunidades, a efecto de identificar las normas y prácticas consuetudinarias.

En otros casos, **el mero reconocimiento** de las autoridades comunitarias de determinada práctica será suficiente para considerarla como parte de su sistema normativo, atendiendo a su derecho a la auto disposición normativa[39].

En el ámbito del derecho indígena, el derecho no escrito, el cual se ha identificado también como derecho consuetudinario o costumbre, adquiere algunos rasgos específicos que lo diferencian de prácticas consuetudinarias obligatorias conforme al derecho estatal. Dichos rasgos varían dependiendo de cada contexto y responden a la existencia de un pluralismo jurídico diferenciado. Lo anterior permite suponer que los elementos tradicionales de la costumbre, como fuente normativa, pueden variar, incorporar o prescindir de ciertos elementos,

---

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

en la medida en que sean normas reconocidas o aceptadas por la comunidad como normas que forman parte de su sistema jurídico[40].

En términos generales, tratándose de prácticas o normas consuetudinarias se identifican dos elementos tradicionales constitutivos de la costumbre jurídica: el *usus* o elemento externo (esto es, repetición general, uniforme, constante, frecuente y pública de una conducta) y la *opinio iuris* o elemento interno o subjetivo (es decir, conciencia de obligatoriedad)[41].

Se debe considerar en estos casos un elemento histórico de la costumbre y la posibilidad de su cambio, lo que permite la adaptación del derecho consuetudinario a su realidad histórica y social actual. Tales elementos, resultan relevantes al analizar las prácticas y normas consuetudinarias indígenas, aunque deben contemplarse de manera más general y menos rígida que en otros ámbitos del derecho y atendiendo al contexto específico de cada comunidad[42].

Asimismo, se reconoce a la costumbre como un factor importante del control y cohesión social al interior de los pueblos. Con ello se destaca que una característica del derecho consuetudinario es su profunda relación entre estructura social, norma y cotidianeidad. De ahí que, cuando se desconoce una norma consuetudinaria, puede afectarse la estructura social y en ocasiones la propia identidad cultural[43].

---

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

[41] Véase, entre otros, Aguiló Regla, Josep, *Teoría general de las fuentes del Derecho (y del orden jurídico)*, Ariel Derecho, Barcelona, 2000, página 91 y Roldán Xopa, José. "La costumbre indígena como fuente del derecho", en *Lex, Difusión y Análisis*, número 120, 2005, página 59.

[42] Valdivia Dounce, Teresa, "Introducción", en *Usos y costumbres de la población indígena de México. Fuentes para el estudio de la normatividad (antología),* Instituto Nacional Indigenista, México, 1994, página 28.

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

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

Tal elemento histórico ha sido reconocido también en doctrina y en la jurisprudencia constitucional comparada[44]. Así, por ejemplo, en el caso *Shilubana and others vs. Nwamitwa*[45], la Corte Constitucional de Sudáfrica estimó que el proceso para determinar el contenido de una norma consuetudinaria particular debe estar informado por varios factores, siendo relevantes tanto las tradiciones **como las prácticas presentes de la comunidad de que se trate** y el contexto en que éstas se desarrollan.

En particular, dicho tribunal destaca el carácter histórico de las comunidades y el derecho consuetudinario como un sistema en constante trasformación. Lo anterior, también supone, de entre otros aspectos, respetar el derecho de las comunidades que se rigen por los sistemas de derecho consuetudinario a desarrollar su propio derecho, o que incluye "el derecho de las autoridades tradicionales a reformar y derogar sus propias costumbres".

Asimismo, se debe considerar "que el derecho consuetudinario, como cualquier otro derecho, regula la vida de las personas" y, por lo tanto, "la necesidad de flexibilidad y el imperativo de facilitar su desarrollo deben estar en balance con el valor de la seguridad jurídica, el respeto de los derechos adquiridos y la protección de los derechos

---

[44] Véase, entre otros, Cabedo, Vicente, *Pluralismo jurídico y pueblos indígenas,* Barcelona, Icaria, 2012.

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

constitucionales", por lo que se debe tomar en consideración "tanto las tradiciones como la práctica presente de la comunidad"[46].

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

En estos casos, la norma general consuetudinaria que debe constatarse y analizarse como fuente de legitimidad y validez de otras normas y prácticas es la norma procedimental que determine cuál es la autoridad o instancia que válidamente puede emitir directivas que se estiman obligatorias para la comunidad, por reflejar acuerdos vinculantes entre sus miembros. [47]

De esta manera, no puede considerarse que se constaten los elementos necesarios para considerar que existe una norma vigente sobre la participación de los integrantes de la Agencia en la Cabecera. Esto porque **no hay conciencia de obligatoriedad**, pues ello se manifiesta con lo sucedido en esta elección, ya que la Cabecera no considera como obligatoria la participación de los ciudadanos de la Agencia en sus elecciones.

Por otra parte, tampoco se considera que en el caso existe una práctica, ni, mucho menos, que sea uniforme o reiterada. Incluso puede

---

[46] *Ibidem*, páginas 36 a 40.
[47] Lo anterior sigue una argumentación sostenida por esta Sala Superior en el SUP-REC-1207/2017.

comprobarse lo contrario, no es un hecho controvertido que los integrantes de la Agencia nunca han participado en las elecciones de la Cabecera.

De esa manera, no puede considerarse tampoco desde una fuente no formal o de práctica comunitaria la norma a la que hacen referencia la Sala Xalapa y los terceros interesados.

Ello sin dejar de lado, que para esta Sala Superior evidenciar o identificar una norma que surge a través de una práctica comunitaria obligatoria, requiere un análisis estructural que va más allá de la evaluación aislada de la existencia de conductas reiteradas aisladas y con la aceptación de los participantes. Por ello, en cada caso que llegue a esta Sala Superior debe evaluarse de manera progresiva, con una perspectiva intercultural específica, para que, en cada caso concreto, a partir del contexto particular de cada comunidad y tomando en cuenta la estructura y contexto de la comunalidad, tomar una decisión culturalmente adecuada que se corresponda con la verdadera costumbre de cada lugar. En el presente caso, es suficiente con lo que se ha dicho, pues esto debe verse en contexto con la decisión de la manifestación de la asamblea comunitaria de no reconocer esa práctica como obligatoria.

En conclusión, esta Sala Superior, contrariamente a lo sostenido por la Sala Xalapa, sostiene que **en el municipio no existe una norma que permita participar a los integrantes de la Agencia en las elecciones municipales de la Cabecera**. En ese sentido el sistema normativo es el mismo que la propia Sala Xalapa había identificado en dos mil catorce en la sentencia SX-JDC-56/2014, según el cual cada comunidad elige en su propio territorio a sus autoridades municipales.

En vía de consecuencia, esta Sala Superior considera que también son esencialmente **fundados** los agravios por los que se aduce que la sentencia de Xalapa, así como el acuerdo del IEEPCO-CG-SNI-4/2015, imponen un cambio de sistema normativo al exigirles que participen los

integrantes de la comunidad indígena de la Agencia, sin que se respetara el derecho de la comunidad a ser consultada.

Esta Superior ha considerado 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, y en diversos precedentes actuales, que el principio de la universalidad del sufragio en caso de dos comunidades autónomas que existen en un mismo municipio **no puede ser impuesto como regla general en todos los casos y través de un acuerdo general de un instituto local.** En este tipo de casos, donde cada comunidad practica sus propias normas, la incorporación de una comunidad a otro debe, en principio, **ser un producto del acuerdo al que lleguen las propias comunidades indígenas**.

Asimismo, el derecho a la consulta previa, libre e informada a las comunidades indígenas que debe realizarse cuando exista una medida administrativa o legislativa que sea susceptible de afectar los derechos de los pueblos indígenas, es un derecho fundamental de fuente internacional que está previsto expresamente en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

El reconocimiento del **derecho a la consulta** de las comunidades y pueblos indígenas y tribales **está fundado**, entre otros, en **"el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural"**, los cuales deben garantizarse, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática, según lo determinó la Corte Interamericana de Derechos Humanos[48] en el Caso Sarayaku[49].

De igual forma, es importante señalar que la Corte IDH vincula el deber de consulta con la **obligación general de garantía de los derechos**

[48] En adelante Corte IDH.
[49] Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 159.

humanos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos[50].

En relación con las características de la consulta previa, la Corte IDH ha establecido que las consultas, entre otros requisitos, deben realizarse de buena fe, de manera informada, mediante procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones[51].

En el Caso Sarayaku[52] la Corte IDH determinó, en primer lugar, que está claramente reconocida la obligación de los Estados de realizar ***"procesos de consulta especiales y diferenciados"*** cuando se vayan a afectar determinados intereses de las comunidades y pueblos indígenas y, en segundo lugar, que tales procesos deben respetar el sistema particular de consulta de cada pueblo o comunidad, "***para que pueda entenderse como un posicionamiento adecuado y efectivo***

---

[50] Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. "La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. Lo anterior conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia. De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas."

Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 166. [Se han omitido las notas internas]

[51] Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. "La Corte ha establecido que para garantizar la participación efectiva de los integrantes de un pueblo o comunidad indígena en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente y de manera informada, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones, en el marco de una comunicación constante entre las partes. Además, las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo o la comunidad, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. Asimismo, el Estado debe asegurarse que los miembros del pueblo o de la comunidad tengan conocimiento de los posibles beneficios y riesgos, para que puedan evaluar si aceptan el plan de desarrollo o inversión propuesto. Por último, la consulta debe tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo o comunidad para la toma de decisiones. El incumplimiento de esta obligación, o la realización de la consulta sin observar sus características esenciales, comprometen la responsabilidad internacional de los Estados."

Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 177. [Se han omitido las notas internas]

[52] Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr.165.

con otras autoridades estatales, actores sociales o políticos y terceros interesados".

Al respecto, el Tribunal Interamericano ha señalado como criterio general que los pueblos indígenas deben ser **consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, con base en la premisa toral de que el derecho a la identidad cultural constituye un derecho humano de carácter colectivo**, según lo determinó en el Caso Sarayaku[53].

Así, la Corte IDH ha sostenido una visión no restrictiva sino amplia de la obligación de realizar un proceso de consulta que no solo se limita a una afectación directa y menos a una afectación que ponga en riesgo la existencia de la comunidad, sino que la evaluación del objeto o materia de la consulta debe tener en consideración los **aspectos** que **puedan tener un impacto directo o indirecto en la forma de vida o en la cosmovisión de la comunidad indígena**[54].

También, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó al resolver los amparos revisión 499/2015 y 500/2015 que el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental **"para salvaguardar la libre determinación**

---

[53] Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 217. [Se han omitido las notas internas] "La Corte considera que el derecho a la identidad cultural es un derecho fundamental y de naturaleza colectiva de las comunidades indígenas, que debe ser respetado en una sociedad multicultural, pluralista y democrática. Esto implica la obligación de los Estados de garantizar a los pueblos indígenas que sean debidamente consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización. En el mismo sentido, el Convenio Nº 169 de la OIT reconoce las aspiraciones de los Pueblos indígenas a "asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven"."

[54] Sobre el particular, resulta ilustrativa la sentencia en el Caso Saramaka que interpretó la respectiva sentencia de fondo, en donde aclaró los alcances de la consulta: "En este sentido, la Sentencia ordena al Estado consultar con el pueblo Saramaka al menos acerca de los siguientes seis asuntos: (1) el proceso de delimitación, demarcación y otorgamiento de título colectivo del territorio de los miembros del pueblo Saramaka; (2) el proceso mediante el cual se otorgue a los miembros del pueblo Saramaka el reconocimiento legal de la capacidad jurídica colectiva correspondiente a la comunidad que ellos integran; (3) el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias a fin de reconocer, proteger, garantizar y dar efecto legal al derecho de los integrantes del pueblo Saramaka a ser titulares de derechos bajo forma colectiva sobre el territorio que tradicionalmente han ocupado y utilizado; (4) el proceso de adopción de medidas legislativas, administrativas o de otra índole que sean necesarias para reconocer y garantizar el derecho del pueblo Saramaka a ser efectivamente consultado, de conformidad con sus tradiciones y costumbres; (5) sobre los resultados de los estudios previos de impacto social y ambiental, y (6) en relación con cualquier restricción a los derechos de propiedad del pueblo Saramaka, particularmente respecto de planes de desarrollo o inversión dentro o que afecten el territorio Saramaka."

de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen". Al mismo tiempo, ha aclarado que lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino **solo en aquellos casos en que la actividad del Estado "pueda causar impactos significativos en su vida o entorno".**

En ese caso la Segunda Sala concluyó que las autoridades deben atender al caso concreto y analizar **si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas.**

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA**[55].

En el caso, el ordenar que se integre a la ciudadanía de la Agencia en la elección de los concejales de la cabecera municipal, cuando nunca ha sido así, de acuerdo con sus usos y costumbres, es una determinación que no puede tomarse de manera unilateral por la autoridad administrativa, sino que forzosamente debe llevarse a la asamblea comunitaria de cada comunidad involucrada, previa

---

[55] **Texto**: El derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental reconocida en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen. No obstante, lo anterior no significa que deban llevarse a cabo consultas siempre que grupos indígenas se vean involucrados en alguna decisión estatal, sino sólo en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos en su vida o entorno. Así, se ha identificado -de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) el posible reasentamiento; 4) el agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) la destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) la desorganización social y comunitaria; y 7) los impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros. Por tanto, las autoridades deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en las condiciones de vida y entorno de los pueblos indígenas. **Fuente**: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 31, tomo II, junio de 2016, p. 1213. Registro IUS: 2011957. [Énfasis añadido]

información de las implicaciones y efectos de ello, para que la ciudadanía de la cabecera pudiera libremente tomar la mejor decisión y, en su caso, modificar su sistema normativo.

Máxime que, en el caso, no existe constancia de que, en algún momento, la Asamblea de San Francisco haya tomado la decisión de modificar su derecho consuetudinario para permitir que la ciudadanía de la Agencia participara en sus elecciones

A partir de lo anterior y por todas las razones expuestas, en aras de generar certeza, lo procedente **es inaplicar** o dejar sin efectos el criterio sostenido en el acuerdo del IEEPCO-CG-SNI-4/2015 que hacía una prevención general por medio de la que se impuso a todas las comunidades de respetar ese la universalidad del sufragio.

Esto es, debe reconocerse que las comunidades indígenas son autónomas, autodeterminadas y ejercen su autogobierno, por lo que la manera de aplicar las reglas y acuerdos para operar y aplicar la universalidad del sufragio debe provenir , en principio, de las propias comunidades, sin que sea válido que la autoridad administrativa imponga medidas externas que intervengan al interior de la comunidades sin consultarlas previamente , tal como lo señalan la jurisprudencia 37/2015 de **rubro CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS**; y la jurisprudencia 19/2014, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO**.

7.3. Esta Sala Superior considera que no debe declararse la invalidez de la asamblea electiva. Esta Sala Superior considera que la nulidad de la elección no es una medida adecuada para resolver el conflicto en la comunidad.

En el caso concreto, el principio fundamental que se considera vulnerado es el principio de la universalidad del sufragio, es decir, que la Sala Xalapa y los ahora terceros interesados consideran que la elección de la comunidad de San Francisco no podía ser válida porque se vulneraba el derecho de los ciudadanos de la Agencia para ocupar cargos y a votar en las elecciones.

Esta Sala Superior considera que, en el caso concreto, dadas las circunstancias de las comunidades indígenas en el municipio, sí es 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, esta 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"[56].

En efecto, el artículo 35, fracción II del propio ordenamiento constitucional 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 regulado o reglamentado a través de una ley. En caso de las comunidades indígenas, debe entenderse que son las propias normas del sistema normativo interno las que delimitan este ejercicio.

En este sentido, el derecho a ser votado en general, como derecho humano 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 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, entre otras cosas, **pertenezcan a la propia comunidad política**. El propio derecho fundamental de votar y ser votado, pertenece, en nuestro sistema constitucional, únicamente a los **mexicanos, mayores de dieciocho años** que tengan un modo honesto de vivir.

---

[56] SUP-JDC-1661-2012; SUP-JDC-1613-2012; SUP-JDC-1610-2012; SUP-JDC-0640-2012; SUP-JDC-0619-2012; SUP-REC-0168-2012.

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 ciertos criterios no taxativos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

i) **Por nacimiento en el territorio**: se trata del supuesto de una persona nacida dentro del territorio del que se trata, 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**: se trata del 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 que 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[57].

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

Requisitos que, desde una perspectiva intercultural, también adquieren un matiz distinto, que va más allá 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 "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 a ser considerado porque a su vez

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

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 de razonables de pertenencia. Esto significa que solo protege a los que cumplen los requisitos de pertenencia 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 como autoridades tradicionales de otra comunidad de diversa Agencia y viceversa.

La vinculación del derecho a ser elegido vinculado siempre con la pertenencia a la comunidad, también se ve necesariamente reflejado 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, pero por pertenecer a la comunidad indígena.

En ese entendimiento del principio de universalidad del voto en las comunidades indígenas autónomas y autogobernadas, esta Sala Superior considera que en tanto que San Francisco y Guadalupe 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 como sus autoridades tradicionales.

Así, el ejercicio del voto en cada comunidad indígena se ejerce según su sistema normativo interno, por tanto, en los conflictos comunes entre las cabeceras-agencias 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 concesos que por años las autoridades electorales han ordenado.

Del reconocimiento de la autonomía de la comunidad corresponde analizar el funcionamiento político y de gobierno en los municipios.

Generalmente, 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, si el ayuntamiento representa, según la

división política del Estado, al municipio, la división política del municipio debe ejercerse entre comunidades autónomas.

En ese sentido, corresponde a cada comunidad indígena autónoma decidir a través de sus asambleas comunitarias cómo ejercer el voto. 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 la decisión de cómo se ejercerá el derecho al voto entre su ciudadanía.

En consecuencia, ante la circunstancia 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 San Francisco tienen el derecho de ser elegidos como autoridades de San Francisco, mientras que solo quienes pertenecen a la comunidad de Guadalupe pueden ser elegidos como autoridades de esa comunidad.

Precisamente el sistema normativo interno que dio lugar que la Sala Xalapa considerara inválida la elección en San Francisco, es aquella que replica que únicamente quienes pertenecen a la comunidad –Cabecera de San Francisco– pueden ser elegidas como sus autoridades tradicionales; norma que en principio es válida porque deriva del derecho de autodeterminación y, en específico, de autogobierno, como ya se ha explicado.

Ahora bien, esta Sala Superior no coincide con el análisis de la Sala responsable y con las alegaciones de los terceros interesados, en el sentido de que el derecho de autodeterminación de San Francisco tiene que respetar la universalidad del voto *de manera absoluta*, avalando

que todos los habitantes en el territorio del municipio pertenezcan o no a su comunidad, deben participar en sus elecciones.

Esa interpretación, en primer lugar, 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 San Francisco sostiene que conforme a su propio sistema normativo únicamente pertenecen aquellos ciudadanos de la comunidad, es decir la Cabecera, entonces solo esos ciudadanos tienen ese derecho. De manera que, si la comunidad de Guadalupe es autónoma e independiente de San Francisco, es posible considerar (análogamente) que quien pertenece a la Cabecera Municipal no cumple los requisitos para ser ciudadano de la comunidad de Guadalupe.

La interpretación de la universalidad del voto de la Sala Xalapa implicaría que en tanto ambas comunidades se asientan en el municipio, desde el punto de vista territorial, ambas tendrían derecho de participar en los cargos tradicionales de San Francisco, pero también ambas comunidades tendrían derecho de participar pasivamente en la designación del agente y demás cargos en Guadalupe.

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 la Cabecera influyera en la elección de la Agencia, 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 Guadalupe 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 ahí que no se justifique anular la elección de San Francisco, porque, en este caso concreto, la universalidad del voto pasivo de Guadalupe solo tiene ámbito de aplicación en la propia comunidad.

Así, los integrantes de la comunidad de Guadalupe 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; y además porque, en los hechos, el citado acuerdo ha sido superado por las condiciones extraordinarias que se han venido suscitando entre ambas comunidades.

Por otro lado, el sistema normativo de San Francisco es incompatible con el de Guadalupe, pues los trabajos comunitarios, cargos y el escalafón se corresponden a sistemas jurídicos distintos. Por lo que, sus propias normas internas no permiten que los ciudadanos de una comunidad sean autoridades en la otra y viceversa.

Tampoco se considera, que la decisión de San Francisco sea regresiva, como lo estimó la Sala Xalapa. Aun cuando la Sala Xalapa destacó que en la convocatoria anterior se cumplió al menos con el principio de

universalidad, no se advierte que esa decisión hubiera implicado una situación en la que se haya permitido que la Agencia participara realmente en la elección de San Francisco, pues los ciudadanos de la Agencia no han podido participar en las elecciones de la comunidad.

Esto es, no se advierte que en los antecedentes electorales exista un registro en virtud del cual se permita afirmar que las comunidades llegaron a un acuerdo para que los miembros de la Agencia sean votados en la Cabecera, respecto de todos y cada uno de los cargos, y que esa situación se hubiera verificado en los hechos.

Ahora bien, el pluralismo jurídico y la perspectiva intercultural le permite a esta Sala Superior considerar que el reclamo de la comunidad de la Agencia para participar en las elecciones de San Francisco –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 San Francisco en su carácter de Cabecera y que pueden afectar a la comunidad de Guadalupe.

Esto es la comunidad de Guadalupe 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 San Francisco es que la comunidad de Guadalupe no interfiera en su sistema normativo interno para nombrar a sus autoridades tradicionales.

Desde esa perspectiva, el actual conflicto se trata **de una colisión de dos derechos de autonomía,** por un lado, San Francisco que pretende mantener su sistema de elecciones sin interferencias de otra comunidad y, por otro lado, Guadalupe que pretende intervenir en las decisiones que toma la Cabecera y que afectan su autonomía.

Esta colisión de derechos no se resuelve con la nulidad de la elección, porque esa medida no cumple con el tercer nivel de análisis para resolver la colisión de principios, consistente en que la medida analizada sea necesaria para el fin que se busca.

En efecto, la nulidad de la elección decretada para efectos de que la comunidad de Guadalupe participe pasivamente en la elección de San Francisco persigue el fin constitucionalmente válido de proteger el derecho de autonomía de la comunidad de Guadalupe.

Sin embargo, no es una medida necesaria para lograr ese fin, porque existen otras medidas alternativas que lo logran, sin que se vulnere la autonomía de San Francisco.

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

La primera, consiste en **reconocer** a la comunidad de Guadalupe como una comunidad autónoma y en condiciones de igualdad con la Cabecera. A partir de estas medidas y presupuestos, se pueden prever acciones que consistan en vincular a la comunidad de San Francisco para que, en un plazo determinado, abra canales de comunicación y negociación con Guadalupe, 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 podrá hacer de la forma en la que acuerden ambas comunidades.

Entendiendo que en tanto que esta sentencia reconoce a la Agencia como comunidad autónoma, ésta 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 el derecho de la Agencia, en su caso y de acuerdo con la determinación que haga en la vía que proceda y por la autoridad competente, 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, como de hecho hay indicios de que ya sucede.

Además, obligar a la comunidad de San Francisco a incluir el derecho al voto de la comunidad de Guadalupe genera una intervención de la autoridad estatal en un conflicto intercomunitario, sin poner antes las condiciones para que la solución del conflicto se genere a partir del ejercicio de ambas autonomías. Ello implica una intervención injustificada del Estado en estos conflictos, sin que primero se hayan generado las condiciones para que la resolución provenga del válido ejercicio equitativo de la autonomía de ambas comunidades.

Por ejemplo, existen 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, y muchas y muy diversas soluciones, las cuales pueden provenir de las propias comunidades y no ser impuestas externamente como se impuso la solución de la Sala Xalapa.

Cabe destacar, por ejemplo, que en dos mil catorce hubo propuestas de ambas partes de realizar una integración del cabildo con asientos reservados para alguien de la Agencia Municipal y también hubo propuestas relacionadas con la repartición alternada de los cargos del Ayuntamiento entre la Agencia y la Cabecera Municipal.[58] Esto evidencia que pueden existir diversos arreglos entre las comunidades y que no se limitan únicamente a la maximización del principio de universalidad del derecho de una de las comunidades imponiendo una disrupción externa a todo el sistema de cargos de la Cabecera

Precisamente en línea con estas soluciones alternativas, esta Sala Superior ya ha reconocido como posible la existencia de **regímenes**

[58] Véase la sentencia SX-JDC-56/2014 página 84.

municipales diferenciados, en el marco de la estructura constitucional del Estado federal mexicano, como se explica a continuación[59].

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 los Estados, en términos del primer párrafo del propio artículo 115 constitucional. Paralelamente, el ejercicio del derecho a la autonomía puede asumir modalidades diferenciadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.º constitucional, según lo indicado en párrafos precedentes.

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

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

---

[59] SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016.

Esta Sala Superior busca ante todo la solución pacífica de los conflictos entre las comunidades indígenas. Por ello es importante enfatizar que la decisión de considerar ambas autonomías implica necesariamente que ambas comunidades entren en una dinámica y en un plano de igualdad de derechos.

Es importante insistir que el reconocimiento de la Agencia de Guadalupe 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 afecte a ambas comunidades.

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. Estos acuerdos podrían ser, entre otros, la adopción de un acuerdo de cogobierno o la cesión de posiciones de cabildo.

Asimismo, Guadalupe Chindúa tiene derecho que se le consulte y tome en cuenta de todas las decisiones que puedan afectar a su comunidad; y en el caso de que así lo determine la autoridad competente para ello, también tendría el derecho a la transferencia y administración autónoma de los recursos que le corresponden, o bien podría tener el derecho de acción para demandarlos en la vía que corresponda.

En ese sentido, el Tribunal local debe generar todos los mecanismos y procedimientos que faciliten que ambas comunidades logren acuerdos para la solución del conflicto. Ello con independencia, de que en caso de que no se generen acuerdos o no se respeten, la Agencia tenga a salvo todos sus derechos derivados de su autonomía y autodeterminación para oponerlos

contra la Cabecera y hacerlos valer ante los tribunales competentes.

Bajo esta perspectiva y, por todo lo argumentado, lo procedente es revocar la resolución de la Sala Xalapa, confirmar la validez de la elección determinada por el Tribunal local y modificar los efectos de la sentencia local para que con libertad de jurisdicción el propio Tribunal local dicte medidas para solucionar el conflicto en la comunidad, en las cuales genere mecanismos y procedimientos para la solución del conflicto en el Municipio, partiendo del reconocimiento de ambas comunidades como iguales en derechos y autonomías.

La decisión que se toma en esta sentencia es similar a las que ha tomado la Sala Superior en los asuntos SUP-REC-33/2017, SUP-REC-39/2017, SUP-REC-1187/2017 y SUP-REC-26/2020.

7.4. Argumentos de la parte tercera interesada. Esta Sala Superior ha establecido que los juzgadores deben analizar los alegatos de los integrantes de comunidades indígenas que comparezcan como terceros interesados, con base en el principio de interdependencia de todos sus derechos fundamentales, en especial los de acceso a la justicia, igualdad, no discriminación y tutela judicial efectiva[60].

Asimismo, la Sala Superior ha dispuesto que no se puede limitar el acceso a la justicia de las personas indígenas, sobre la base de la calidad con la que comparezcan a los juicios y que, por el contrario, se deben tomar decisiones que maximicen su efectiva participación, con independencia de si son actores, demandados o terceros con interés.

Por lo tanto, cuando las comunidades indígenas o sus integrantes presenten escritos de terceros interesados y éstos contengan planteamientos sobre la controversia para sostener el acto reclamado,

---

[60] Tesis VIII/2016 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS ALEGACIONES DE SUS INTEGRANTES, QUE COMPAREZCAN COMO TERCEROS INTERESADOS, DEBEN ANALIZARSE INTERDEPENDIENTEMENTE CON SUS DERECHOS FUNDAMENTALES.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral,* Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 71 y 72.

los juzgadores no solo deben analizarlos con base en el principio de interdependencia, sino que además están obligados a estudiar los planteamientos y a darles una **respuesta exhaustiva**, antes de revocar el acto impugnado[61].

Lo anterior, además se sostiene porque favorece un entendimiento contextual e integral de la controversia a partir de escuchar a todos los involucrados, lo que abona, por un lado, a generar elementos para no tomar decisiones que resulten ajenas a la comunidad o que pueden resultar un factor agravante que propicie otros escenarios de conflicto y que permita contribuir a una solución efectiva de los problemas internos[62].

Por otro, se constituye en un factor de legitimidad democrática (a través de la *representación argumentativa*) de la solución que se adopte en el proceso judicial, pues permite una mayor y plural deliberación en la controversia[63].

Si bien la pretensión de los terceros interesados que se adscriben indígenas es la subsistencia de la sentencia reclamada y en el estudio de fondo se analizaron las temáticas que plantearon sobre los siguientes temas: la existencia de supuestos derechos adquiridos a raíz de la alegada participación en una elección anterior y de la previsión de la convocatoria en la elección controvertida, el supuesto cambio al sistema normativo interno a fin de que los integrantes de la Agencia de Guadalupe participaran en dicha elección, así como la manifestación sobre la vulneración a los principios de universalidad del sufragio y progresividad, esta Sala Superior estima que se han estudiado las

---

[61] Jurisprudencia 22/2018 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. CUANDO COMPARECEN COMO TERCEROS INTERESADOS, LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN RESPONDER EXHAUSTIVAMENTE A SUS PLANTEAMIENTOS.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 14, 15 y 16.

[62] Véase Jurisprudencia 9/2014 rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA).**

[63] Criterio sostenido en el SUP-REC-787/2016 y ACUMULADOS, en el SUP-REC-31/2018 y ACUMULADOS y SUP-REC-55/2018.

cuestiones deducidas por los comparecientes, de ahí que no sea necesario realizar su estudio pormenorizado.

8. EFECTOS

Por lo tanto, se ordena:

8.1. Revocar la sentencia impugnada de Sala Xalapa dictada en el expediente SX-JDC-25/2020 y su acumulado, así como todos los actos que hayan sido ejecutados en su cumplimiento.

8.2. Reconocer **la validez de la elección** llevada a cabo el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve por la asamblea general comunitaria de San Francisco Chindúa, Oaxaca.

8.3. Se **confirma** la sentencia de veinticuatro de enero de dos mil veinte emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, correspondiente al juicio electoral de los sistemas normativos internos JNI/89/2019 y su acumulado JNI/06/2020 que, en lo que se refiere a la confirmación de la validez de las elecciones en el municipio y el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-312/2019, para los siguientes efectos:**

a. Se **modifica** la sentencia del tribunal local para que emita otra sentencia en la que, con libertad de jurisdicción, **vincule** al Instituto local a la Comunidad de San Francisco y a la Agencia de Guadalupe para generar mecanismos y procedimientos de diálogo, conciliación y toma de decisiones conjuntas entre ambas comunidades, a efecto de generar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la citada Agencia. **Para ello, el Tribunal local deberá hacer la declaración de que ambas comunidades son igualmente autónomas, así como vincular a las autoridades que estime adecuado y dictar las medidas que considere pertinentes para adecuar su resolución a lo razonado en esta sentencia.**

9. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se acumulan los recursos de reconsideración a los recursos SUP-REC-34/2020, SUP-REC-42/2020 al SUP-REC-29/2020, en consecuencia, deberá anexarse una copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia, a los autos del recurso acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la sentencia de la Sala Xalapa dictada en el SX-JDC-25/2020 y acumulado, para los efectos precisados en el apartado respectivo.

TERCERO. Se declara la inaplicación y se deja sin efectos el criterio contenido en el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015 en relación con la prevención hecha a las comunidades indígenas sobre su sistema normativo, en términos de lo precisado en la parte final de la sección **7.2.1.** de esta sentencia.

CUARTO. Se **reconoce la validez** de la elección llevada a cabo el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve por la asamblea general comunitaria de San Francisco Chindúa, Oaxaca.

QUINTO. Se **modifica** la sentencia de veinticuatro de enero de dos mil veinte emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, correspondiente al juicio electoral de los sistemas normativos internos JNI/89/2019 y su acumulado, para los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda. En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el voto en contra del Magistrado Presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrea y del Magistrado José Luis Vargas Valdez quienes formulan voto particular; ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia 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: Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Fecha de Firma:17/07/2020 02:53:41 p. m.
Hash:1WX82+9irEJhDs2U3sYM0dYM1yolu+grODkCFPg8GJ0=

Magistrado
Nombre: Felipe de la Mata Pizaña
Fecha de Firma:17/07/2020 03:55:04 p. m.
Hash:orVM4Ai/yOPaTJkI8KHXw6o88rGw7A2hHxF+4Im15y4=

Magistrado
Nombre: Indalfer Infante Gonzales
Fecha de Firma:17/07/2020 06:47:43 p. m.
Hash:mNj2896NjQaOOuQtSZQMMeKR/kZESgJoojkQl5osIc4=

Magistrada
Nombre: Janine M. Otálora Malassis
Fecha de Firma:17/07/2020 10:47:49 p. m.
Hash:5BwY36RXAnkbz5MM4cn6vCtfL1vThYloRqsA1GefXMk=

Magistrado
Nombre: Reyes Rodríguez Mondragón
Fecha de Firma:18/07/2020 10:17:07 a. m.
Hash:PI3MWA1r96eMw8QhXMUFChZFHgNDwBuD0Z7SE0dT/pw=

Magistrada
Nombre:Mónica Aralí Soto Fregoso
Fecha de Firma:18/07/2020 11:14:15 a. m.
Hash:i0Rn6/6dxkgwCxlYNd+o0sxjasXLaW+fkYHKZU+u5/E=

Magistrado
Nombre: José Luis Vargas Valdez
Fecha de Firma:18/07/2020 12:36:48 p. m.
Hash:LQOIA4OYwAJ1h8866jnRopglqq34zhme+NY8Lr1QKn8=

Secretario General de Acuerdos
Nombre: Rolando Villafuerte Castellanos
Fecha de Firma:17/07/2020 02:19:39 p. m.
Hash:WG7ixgvRuZN0sEAXKw45en3sO9M5YUTGhayW5WhUxg4=

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-29/2020 Y ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

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

1. Contexto de la controversia

El dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, los entonces integrantes del Ayuntamiento de San Francisco Chindúa emitieron la convocatoria para la elección de concejales para el periodo 2020-2022[64].

El documento referido se dirigió únicamente a los ciudadanos de la Cabecera Municipal y el veintiséis de octubre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la asamblea general comunitaria de elección, cuyo resultado se validó por el Instituto Electoral local y se confirmó por el Tribunal Electoral local.

Inconformes con lo anterior, diversos ciudadanos impugnaron las resoluciones ante la Sala Xalapa, quien consideró que la elección debía declararse inválida porque en ella no participó, ni fue convocada la ciudadanía de la Agencia de Guadalupe.

Al efecto, la Sala Regional sostuvo que desde el proceso electoral de

[64] Convocatoria consultable en la hoja 269 del cuaderno accesorio 2 del expediente SX-JDC-25/2020.

dos mil dieciséis existió una modificación al sistema normativo interno de la Cabecera Municipal e inclusive flexibilizó el requisito de cumplir con el sistema de cargos a fin de que todos pudieran participar.

Lo anterior, con independencia de que, hasta el momento, la Agencia Municipal no hubiera ejercido materialmente su derecho de votar y ser votada en la elección de concejales, dadas las circunstancias en que se llevó a cabo la elección previa.

Además, porque siempre ha existido una petición constante y reiterada por parte de la Agencia en participar y la propia Cabecera aceptó tal petición.

Por lo tanto, la forma en que la Cabecera Municipal celebró las elecciones de concejales para el periodo actual, sin convocar, ni considerar a la ciudadanía de la Agencia actualizaba la vulneración al principio de universalidad del sufragio, debido a que se restringió el derecho de votar y ser votados de los habitantes de la Agencia municipal, cuando éstos se encuentran amparados por el propio sistema normativo interno.

Por lo que, en aras de salvaguardar el principio de progresividad, la Sala Regional declaró la invalidez de la elección y vinculó a las autoridades del estado para realizar propuestas de integración del Concejo Municipal y se llevaran a cabo elecciones extraordinarias.

2. Consideraciones de la mayoría.

En la determinación mayoritaria se estimó que la resolución de la Sala Regional fue incorrecta, ya que se reconoce una modulación al principio de universalidad del sufragio, al considerar que se trata de un conflicto entre dos comunidades indígenas que se encuentran vinculadas política y administrativamente en un solo municipio, pero que tradicionalmente se han asumido como poblaciones autónomas.

Esto es, se trata de un conflicto intercomunitario, donde la cabecera municipal y la agencia son comunidades distintas, autónomas e

independientes, ya que cada una cuenta con sus propias autoridades, y asambleas, además de que, de manera independiente, son titulares de los derechos fundamentales respectivos.

Estos conflictos se presentan respecto de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, cuando tensionan entre sí, por lo que no se puede recurrir al ejercicio de maximización y protección unilateral de los derechos en conflicto, porque se trata de comunidades que requieren igual protección y se encuentran en un plano horizontal, lo que significa que no es permisible maximizar la autonomía de una sin considerar la afectación que ello tiene respecto a la autonomía de otra.

A partir del reconocimiento de la autonomía de la comunidad corresponde analizar el funcionamiento político y de gobierno en los municipios y que generalmente, 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, si el ayuntamiento representa, según la división política del Estado, al municipio, la división política del municipio debe ejercerse entre comunidades autónomas.

En consecuencia, ante la circunstancia 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. Por lo que debe reconocerse la existencia de regímenes municipales diferenciados en función de los diferentes contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, en términos del primer párrafo del propio artículo 115 constitucional. Paralelamente, el

ejercicio del derecho a la autonomía puede asumir modalidades diferenciadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2.º constitucional.

Por otro lado, la mayoría estima que aun cuando la convocatoria para las elecciones pasadas fue emitida por las autoridades del Ayuntamiento haciéndola extensiva a la Agencia, esto no obedeció a un acuerdo de la asamblea general comunitaria de San Francisco.

De igual manera, en la sentencia mayoritaria se considera que no existen constancias de un pacto con mínimas formalidades entre ambas comunidades; tampoco no existe una norma vigente de derecho indígena en el municipio por virtud de la cual se permita la elección del Ayuntamiento con la participación de los integrantes de la Agencia, ni exista una práctica del cambio normativo por parte de las autoridades tradicionales ni los integrantes de las comunidades.

Por lo tanto, no puede verificarse un cambio válido propiamente dicho, pues la norma de pertenencia a la comunidad indígena es una norma que constituye el sistema normativo interno, por lo que solamente puede ser modificada por un acto de la asamblea general comunitaria y no por los integrantes del Ayuntamiento.

Además, estiman que solo se advierte que hubo una autorización para la flexibilización de los requisitos para ser elegido en relación con el escalafón de cargos, y ese cambio, no estaba dirigido a los miembros de la Agencia, sino a las mujeres del propio municipio.

Finalmente, concluyen que, desde un enfoque de conflicto intercultural, no se vulnera el derecho a la universalidad del voto de la Agencia, toda vez que se considera como una comunidad autónoma y autodeterminada, por lo que el derecho comunitario de participación política a través del voto se cumple al interior de la propia comunidad de la Agencia.

En se sentido, 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 concesos que por años las autoridades electorales han ordenado.

Por lo tanto, al versar la controversia sobre una posible colisión de derecho al voto y de autonomía, ésta no se resuelve con la nulidad de la elección.

3. **Motivos del disenso.**

No compartimos la determinación mayoritaria porque, desde nuestra óptica, lo procedente era confirmar la sentencia impugnada, debido a que el contexto y las circunstancias particulares del caso resultaban insuficientes para sustentar la validez de la elección en atención a las premisas siguientes:

- La elección de las autoridades propias de la comunidad indígena debe tener correspondencia con las autoridades municipales ordinarias.
- La existencia de un conflicto intercomunitario es insuficiente para transgredir la universalidad del sufragio.
- No se demostró fehacientemente que se trata de dos comunidades distintas.
- Se transgredieron los principios de congruencia, así como de seguridad y certeza jurídica, ya que existe un antecedente a través del que se ordenó incluir a todos los habitantes del municipio en la elección.
- Se transgredió el principio de progresividad y no regresión.

En este contexto, procedemos a explicar cada una de las temáticas por las que no compartimos la determinación mayoritaria.

A. La elección de las autoridades propias de la comunidad indígena debe tener correspondencia con las autoridades municipales ordinarias.

Abrir la posibilidad de que, bajo la justificación del ejercicio del régimen municipal diferenciado, se traduzca en que la agencia no participe en la elección de sus autoridades municipales rompe la lógica y finalidad constitucional del municipio, así como las funciones que tiene asignadas el Ayuntamiento, al pretender legitimar y reconocer un nivel de gobierno cuya existencia no reconoce la Constitución, lo que de suyo constituye una transgresión al sistema federal.

En nuestra opinión, la circunstancia de que el Estado Mexicano está obligado a garantizar la autonomía y libertad de organización de los pueblos indígenas lleva a considerar que tienen derecho de elegir a sus gobiernos bajo el marco y forma en que la Constitución contempla; de ahí que, el reconocimiento de un régimen administrativo de las agencias constituye un nivel de gobierno que nuestra norma fundamental no prevé.

Sostener dicha posibilidad da lugar a la administración autónoma de los recursos a la agencia municipal, lo que lleva a crear una autoridad de facto, que deslegitima la conformación federal del Estado Mexicano, cuya base de la división territorial y organización política es el municipio, por lo que, al pretender reconocer un nivel de gobierno que la soberanía no ha decidido establecer a efecto de que las comunidades y pueblos indígenas ejerzan su derecho de autonomía, a nuestro parecer no puede superponerse a la estructura en la que se organiza el Estado Mexicano.

Así, el que el órgano de gobierno de los municipios sea el ayuntamiento ocasiona que dicho órgano se encuentre integrado por representantes de todas las comunidades asentadas en el territorio con que el Municipio cuenta, por tanto, es válido considerar que es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional.

Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política, administrativa, jurídica, social, territorial y económica, que constituye una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población.

El reconocer a la agencia municipal y a la cabecera municipal como comunidades autónomas da lugar a la creación de facto a un ámbito de gobierno diferente del ayuntamiento; situación que, a nuestra consideración, no encuentra justificación en el ejercicio del derecho de autonomía de la comunidad indígena que se agrupa en la agencia municipal.

Lo anterior, porque el sistema federal en el que descansa la democracia representativa del Estado Mexicano diseñó que el municipio a través del Ayuntamiento, será el encargado de velar por la organización política de su población, sobre la base del crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia, la equidad y los principios de la democracia mexicana.

Por tal motivo, es que las decisiones que las autoridades del Ayuntamiento determinen, necesariamente tendrán repercusiones sobre la totalidad de los gobernados del municipio, en el entendido de que esta se conforma por todos los centros de población asentados en el territorio del municipio.

En este sentido, en el Estado de Oaxaca se establece que las actuaciones de las comunidades indígenas en donde se les reconoce el derecho para la elección de los funcionarios de los ayuntamientos deben ser compatibilizadas y convalidadas por las autoridades estatales y de ningún modo podrán contravenir a la Constitución Federal.

De esta manera, dada la naturaleza jurídica del ayuntamiento y las funciones constitucionales que tiene conferidas, no es factible señalar que representa y gobierna solamente a la comunidad de la cabecera municipal, sino por el contrario tiene la función de representar a una

agrupación social asentada en un territorio delimitado, con independencia de si se trata de una o varias comunidades indígenas con sistemas de cargos y formas de autogobierno propios; de ahí que la Federación se relacione con estas autoridades para efecto de ejecutar la coordinación presupuestal que la Federación destina al régimen municipal, entre otras tareas.

Por tal motivo, es que consideramos que el reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo ámbito de gobierno ni mucho menos en sentido de facultar a las autoridades de las agencias municipales para ejercer y desarrollar las funciones que corresponden al Ayuntamiento, pues a nuestra consideración, hacer dicha equivalencia asumiéndolo como un régimen municipal diferenciado, va más allá del diseño constitucional con que cuenta el Municipio, en términos del numeral 115 de la Constitución y no da lugar a que los recursos provenientes de la Federación puedan ser ejercidos por las autoridades de la agencia municipal de manera autónoma.

En este orden de ideas, las agencias municipales tratándose de comunidades indígenas, deben encontrar representación ante los ayuntamientos, y tener cabida en la integración del órgano municipal, puesto que la Constitución únicamente, reconoce que el ayuntamiento se conforma por un presidente municipal y del número de regidores y síndicos que determina la ley, de ahí que, se insiste en que un régimen municipal diferenciado no está contemplado en la Constitución.

Un elemento que prevé la Constitución y define a los pueblos indígenas, es que éstos forman "una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres" y destaca que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejerce en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Tan es así, que ante la existencia de este tipo de conflictos intercomunitarios, en los cuales entran en tensión diversos derechos, se debe vincular a las autoridades del estado a efecto de que generen las políticas públicas necesarias que originen canales de comunicación, que aminoren las controversias generadas por la tensión en el ejercicio de los mencionados derechos fundamentales, en pro de un proyecto común: el desarrollo de las comunidades indígenas con pleno respeto a su cosmovisión y a los derechos político electorales de los ciudadanos que cohabitan en un mismo municipio, debiendo respetar la estructura orgánica-administrativa del municipio.

Por tanto, se debe analizar a la luz de la finalidad de la norma, que el municipio es la célula fundamental del sistema federal por mandato constitucional y, por tanto, la institución idónea y eficaz que permite que los pueblos y comunidades indígenas tienen canales de comunicación con los diversos ámbitos de gobierno, a fin de que en aquellos asuntos en que estén involucrados sus derechos, cuenten con la interlocución adecuada para la manifestación de sus opiniones y necesidades ante las autoridades.

Esta posición no ignora el reconocimiento de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, sino que busca generar una armonización entre todos los valores y principios constitucionales involucrados en la controversia y, sobre todo, una solución que permita a todos los habitantes de un municipio participar sin distinción ni exclusión en la toma de decisiones fundamentales que afectan su vida diaria.

B. La existencia de un conflicto intercomunitario es insuficiente para transgredir la universalidad del sufragio.

Principio de universalidad del sufragio.

El principio de universalidad del sufragio se encuentra reconocido a nivel constitucional, así como en instrumentos internacionales porque es derecho de la ciudadanía votar y ser votados para cargos de elección

popular, en términos de los artículos 35, fracciones I, II y III; 36, fracción III; 41, párrafo 2, 115, primer párrafo; 116, párrafo 2, fracción IV, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer:

> **"Artículo 35.-** Son derechos del ciudadano:
> **I.** Votar en las elecciones populares;
> **II.** Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;
> **III.** Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;"
>
> **"Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.
> La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:"
>
> **"Artículo 115.-** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:"
>
> **"Artículo 116**.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.
> **IV.** De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:
> **a)** Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;"
>
> **"ARTÍCULO 23.-** Derechos Políticos
> **1.** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

> **b)** de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y"
>
> **"Artículo 25**
> Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:
>
> **b)** Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;".

Por su parte, la legislación del Estado de Oaxaca, recoge de la norma constitucional e instrumentos internacionales el principio de universalidad del sufragio; asimismo, prevé que las elecciones de concejales municipales, que se rigen mediante sistemas normativos internos, respetarán las normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, siempre que no se violen los derechos fundamentales, pues los artículos 24, fracciones I y II; 25, base A, fracciones I y II, y 29, párrafo 2°, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 7; 8, párrafo 2 y 3; 10, fracción I; 11, fracción I; 12, y 82 fracción I del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, mencionan:

> **"Artículo 24.**- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:
> **I.-** Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta, consejos consultivos y en los que establezcan las leyes;
> **II.-** Ser votados para los cargos de elección popular, como candidatos independientes o por los partidos políticos, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables;
> **"Artículo 25.-** El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes
> bases:
> **A. DE LAS ELECCIONES**
> Los procesos electorales y de participación ciudadana son actos de interés público.
> **I.-** Las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados Locales y de los Ayuntamientos por el régimen de partidos políticos y de candidatos independientes, se celebrarán mediante sufragio universal, efectivo, libre, secreto y directo, el primer domingo de junio del año que corresponda.
> **II.-** La Ley protegerá y promoverá las instituciones y prácticas democráticas en todas las comunidades indígenas y afro mexicanas del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2° Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad y sancionará su contravención.

"Artículo 29.- El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico, popular y multicultural, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.
La elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los municipios con comunidades que se rigen por los sistemas normativos indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 25 apartado A, fracción II de esta constitución y la legislación reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado.

"Artículo 7
1. El sufragio, es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los órganos del Poder Público. Se caracteriza por ser universal, por cuanto a que tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos en la ley, sin distinción de origen étnico, genero, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; libre, porque el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción en su emisión; secreto, porque se garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada ciudadano; directo, en cuanto a que el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes; personal, pues el elector debe ocurrir personalmente a su emisión; e intransferible, ya que el partido político o candidato no puede ceder o transferir a otra persona o partido los votos que hubiere obtenido.
2. Las autoridades del Estado están obligadas a garantizar la efectividad del sufragio.
Cualquier violación a las garantías y características con que debe emitirse el sufragio, será sancionada por las autoridades electorales y judiciales.
"Artículo 8
2. El voto o sufragio activo constituye una prerrogativa y una obligación personal e intransferible de los ciudadanos, expresado en elecciones auténticas, transparentes y periódicas para todos los cargos de elección popular, así como para los mecanismos de participación ciudadana. Sin perjuicio de lo que al efecto establezcan las disposiciones penales, se sancionará todo acto que directa o indirectamente genere presión o coacción en los electores, en la intención o preferencia de su voto.
3. El sufragio pasivo, es la prerrogativa que tiene el ciudadano, de poder ser votado para todos los cargos de elección popular en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, cumplidos los requisitos previstos por la Constitución y este Código, encontrándose fuera de las causas de inelegibilidad expresadas en la misma.

"Artículo 10
Son prerrogativas de los ciudadanos oaxaqueños:
I.- Votar y participar en las elecciones, así como en los procesos de participación ciudadana, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal, la Estatal y este Código;
"Artículo 11
1. Son obligaciones de los ciudadanos del Estado de Oaxaca:

> **I.-** Votar y participar en las elecciones así como en los procesos de participación ciudadana, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal, la Constitución Estatal, este Código y la Ley;
> **"Artículo 12**
> En los municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante sus sistemas normativos internos, los requisitos para el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones así como las obligaciones de los ciudadanos, se harán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, sólo en lo que corresponde a la elección de concejales, siempre que no violen derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, por los tratados internacionales y por la Constitución Estatal.
> **"Artículo 82**
> **1.** Los ayuntamientos son órganos de gobierno de los municipios, electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de los ciudadanos de cada municipio, los que se integrarán de la siguiente forma:

De acuerdo al marco normativo en análisis, en los municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante los procedimientos consuetudinarios de sus sistemas normativos internos, el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones, así como las obligaciones de la ciudadanía, se harán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, sólo en lo que corresponde a la elección de concejales, siempre que no violen los derechos humanos de las personas reconocidos por nuestra Carta Magna, instrumentos internacionales y por la legislación local.

La existencia de dos comunidades en un municipio es insuficiente para que la cabecera prive del derecho a votar y ser votado a los habitantes de la agencia.

Este órgano jurisdiccional, ha sostenido que existe una violación al principio de universalidad del sufragio cuando en una elección de órganos o autoridades representativas se impide o excluye injustificadamente de votar o ser votada a una o varias personas que tienen derecho a ello de acuerdo con la normativa aplicable y con la jurisprudencia emitida por este tribunal[65].

---

[65] Jurisprudencia 37/2014 de rubro "SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO". Consultable en la *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.

En ese sentido, la Sala Superior ha resuelto diversos casos relacionados con elecciones de concejales de ayuntamientos que se rigen por los sistemas normativos internos, en los cuales la cabecera municipal ha impedido o excluido injustificadamente a las agencias municipales participar, entre las que se encuentran los expedientes SUP-JDC-1181/2013, SUP-JDC-3187/2012, SUP-JDC-3186/2012, SUP-JDC-3185/2012, SUP-JDC-1640/2012, y SUP-JDC-31/2008 y acumulados; fallos en que se ha reconocido el derecho de votar a todas las personas que integran un municipio.

Es necesario destacar que, el hecho de que en el territorio de un municipio se asienten dos o más comunidades indígenas, no constituye un elemento determinante que justifique privar del derecho al sufragio a la ciudadanía que no reside en la cabecera municipal.

Las autoridades tradicionales son distintas de los órganos de gobierno.

Desde nuestro punto de vista, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de contar con autoridades tradicionales y de nombrarlos a través de sus procedimientos consuetudinarios, se ha confundido con su derecho a elegir a los órganos de gobierno municipal mediante las reglas de sus respectivos sistemas normativos internos.

En efecto, el derecho de cada comunidad indígena a contar con autoridades tradicionales como son las de mayor jerarquía como las Asambleas Generales Comunitarias o incluso, las de rangos inferiores como puede ser el cargo de "Topil", se ha confundido con el derecho de todos los ciudadanos de un municipio a participar en la designación de los órganos de gobierno municipal.

Ello en atención a que los ayuntamientos no constituyen una autoridad tradicional, ni tampoco lo son los agentes municipales, toda vez que su naturaleza jurídica, funciones y régimen de responsabilidades de encuentra prevista en la Constitución Política local y en la Ley Orgánica Municipal de la propia entidad federativa, con independencia del

procedimiento empleado en su elección, en tanto que, las autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas se encuentran regidas por su sistema normativo interno.

Además, el hecho de que en una cabecera municipal se asienten los ayuntamientos, no les impide contar son sus autoridades tradicionales, sobre todo porque el ayuntamiento no sustituye a las asambleas comunitarias, ni tampoco priva a la ciudadanía de desempeñar otras actividades dirigidas a cumplir con sistema de cargos de la propia comunidad.

Lo anterior, no riñe con el reconocimiento de las autoridades convencionales u ordinarias que se organizan a partir del Estado, como lo es el Ayuntamiento, pues como se ha señalado, pueden coexistir las autoridades tradicionales que cada una de las comunidades designa para la representación de sus intereses y preservación de forma de vida y cultura.

Esto involucra asimismo la preservación de los diversos sistemas normativos internos y sistemas de cargos, pues estos no sufren alteración alguna, sino que, únicamente deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar que, en la conformación de la autoridad municipal, converjan todos los habitantes del municipio y se encuentren debidamente representados, sin que esto signifique abandonar sus prácticas comunitarias.

Así, desde nuestra óptica, el derecho a designar a los integrantes de los ayuntamientos a través de los procedimientos consuetudinarios no constituye una justificación válida de privar a la ciudadanía que no habita en las cabeceras municipales del derecho a votar y ser votados a los órganos de gobierno municipal, máxime, cuando todas las decisiones que adopte el Ayuntamiento pueden incidir directamente en los intereses de las agencias.

Aspectos administrativos y representativos adyacentes.

También debe tomarse en consideración las atribuciones que conforme al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tienen los ayuntamientos frente a la población, al ser la unidad básica de organización política y administrativa, por lo que se advierte que resulta prácticamente imposible consultar a las agencias sobre cada decisión que pueda afectarles, ya sea en servicios públicos, salud, obras públicas, seguridad y cualquier otro aspecto relevante.

Más aún, la gestión gubernamental que incide directamente en su vida cotidiana no puede constituirse como un agente extraño, lo que usualmente caracteriza a las consultas que formula el Estado, es decir, el Ayuntamiento no es un órgano de gobierno que deba realizar constantes consultas, sino una autoridad que, al ser designada y conformada con la participación de todos los habitantes del municipio, se encuentra legitimada para tomar las decisiones y realizar las acciones que más convengan a la comunidad.

Por otro lado, si bien es cierto que, hasta ahora, en el municipio de San Francisco Chindúa sólo han participado los habitantes de la Cabecera Municipal en la elección de Ayuntamiento, en tanto que la Agencia Municipal elige a su autoridad, en su ámbito territorial, ello se explica a partir de la actitud que ha adoptado la Cabecera Municipal, la cual consiste en evitar la participación de la ciudadanía de la Agencia Municipal bajo el argumento de que esta última, cuenta con autoridad propia (agente municipal).

No obstante, el hecho de que un centro de población cuente con una autoridad propia, no implica que a esta se le otorgue el reconocimiento jurídico, o un rango administrativo equivalente a un órgano de gobierno municipal, y mucho menos que cuente con la posibilidad de administrar libremente su hacienda y ejercer los recursos de la comunidad en los términos establecidos en las Leyes, máxime cuando, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 76, fracción I, de la Ley Orgánica

Municipal del Estado de Oaxaca, es una autoridad auxiliar del ayuntamiento.

En efecto, si bien es cierto que la Agencia Municipal de Guadalupe, Chindúa, cuenta con la categoría administrativa de Agencia Municipal, lo cierto es que ello es insuficiente, por sí mismo, para estimar que su autoridad (agente), cuenta con las mismas obligaciones y prerrogativas que los ayuntamientos, además de que esa circunstancia tampoco garantiza la defensa jurídica plena de los intereses de la ciudadanía de ese centro de población, aunado a que esa calidad no le permite ejercer los mecanismos actuales que les permitan recibir directamente los recursos que les corresponden para aplicarlos en beneficio de la población que la integra, conforme a lo dispuesto en el artículo 81, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

Por todo ello, no podría validarse la elección de un ayuntamiento, cuando en ella no se permitió la participación de toda la ciudadanía si no existen los acuerdos, mecanismos y procedimientos previos para la delegación de responsabilidades relativas al gobierno y a la administración de los recursos, que conforme a la Ley le corresponde ejercer a la comunidad indígena que se afirma, es distinta de la que habita en la cabecera municipal, pues lo contrario implicaría privar a esa ciudadanía de su derecho a autogobernarse y auto administrarse a partir de la falta de condiciones materiales y económicas para que puedan contar con una autoridad que cumpla eficazmente con las obligaciones de los órganos de gobierno municipal, que asuma las responsabilidades conducentes, y que se haga cargo de los servicios que se encuentran bajo responsabilidad de los ayuntamientos, y que ejerzan la hacienda correspondiente, pues esta no puede derivar de lo que se les quiera otorgar, sino de las aplicación de las Leyes que rigen el gasto publico correspondientes.

En ese orden de ideas, ante la inexistencia de los mecanismos y procedimientos vigentes que permitan a la agencia municipal de

Guadalupe contar con una autoridad de gobierno que los represente directamente ante el Estado, que pueda administrar los recursos que le corresponden de conformidad con las normas presupuestales vigentes, así como a la existencia de una sentencia definitiva y firme en la que se ordenó llevar a cabo los actos necesarios para permitir a la ciudadanía de la agencia municipal de Guadalupe, ejercer su derecho a votar y ser votados es que no comparto la determinación mayoritaria.

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

Los ayuntamientos pueden integrarse con personas de diversas comunidades.

Con independencia de que en el territorio de un municipio se asienten dos o más comunidades indígenas, consideramos que los acuerdos alcanzados a través del diálogo deben imperar para la solución de los conflictos relativos a la elección de sus órganos de gobierno.

Ello es así, en virtud de que esta Sala Superior cuenta con un ejemplo claro que permite advertir que el principio de universalidad del sufragio para la integración de los órganos de gobierno municipal no puede verse mermado por los intereses, decisiones, capricho o conveniencia de los habitantes de un grupo de población, y que, por el contrario, deben privilegiarse los canales y vías que permitan conciliar con los derechos del resto de los habitantes de los municipios.

Tal es el caso que esta Sala Superior, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-422/2019 y acumulados, determinó confirmar el acuerdo de la comunidad indígena de Santa María Atzompa, Oaxaca, en la que, la cabecera municipal y las agencias municipales se distribuyeron los cargos que conforman el ayuntamiento a fin de que cada uno de los centros de población eligieran a las personas que habrían de ocuparlos de conformidad con sus respectivos procedimientos consuetudinarios.

Por todo ello, el hecho de que en un municipio se asienten dos o más comunidades indígenas con instituciones y sistemas electivos presuntamente autónomos, no puede privar a los ciudadanos que no residen en la cabecera municipal de participar en la elección del órgano de gobierno, ya que nuestro ordenamiento constitucional es claro en el sentido de señalar que no se debe privar de ese derecho a todos los hombres y mujeres que habitan en un municipio.

C. No se demostró fehacientemente que se trata de dos comunidades distintas.

Como se ha referido con antelación, la determinación mayoritaria parte de la premisa de que en el municipio de San Francisco Chindúa, Nochixtlán, Oaxaca, se encuentran asentadas dos comunidades indígenas distintas, una asentada en la cabecera municipal y otra en la agencia municipal de Guadalupe.

Esa premisa, de la que se hace depender la determinación mayoritaria, deriva de lo expuesto en la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-56/2014, en la que se refirió que la comunidad de la cabecera municipal era distinta de la asentada en la agencia municipal, por lo que se ordenó generar los mecanismos de diálogo a fin de alcanzar los acuerdos que permitieran garantizar la participación de todos los habitantes del señalado municipio en futuras elecciones.

No obstante, consideramos que el análisis realizado por la mayoría de los integrantes de la Sala Superior parte de una valoración sesgada y parcial del contexto y controversia que ahora se nos plantea.

Lo anterior, en razón de que, en aquella ocasión, la referida Sala Regional, efectivamente, consideró que en el territorio del señalado municipio se asientan dos comunidades autónomas y con sistemas de cargos propios, lo cual lo derivó del decreto 108, publicado el nueve de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, en el que se considera a la comunidad de Guadalupe con la categoría administrativa de agencia municipal, así como del informe emitido por el Subsecretario de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca; sin embargo, en esa determinación se consideró que debían generarse los acuerdos necesarios para que los ciudadanos de la agencia municipal pudieran participar en la elección de integrantes del ayuntamiento.

Así, el hecho de que una comunidad tenga una categoría administrativa de agencia municipal y que en un informe del gobierno se diga que en un municipio hay dos comunidades (cabecera y agencia), no acredita que se trate de dos pueblos indígenas asentados en el territorio de un municipio, con instituciones, lengua, costumbres y sistema de gobierno distinto[66], pues para ello se requiere que se demuestren, de manera clara y sin lugar a dudas esas circunstancias, lo que en el caso no acontece, porque para ello se requeriría, cuando menos, de un dictamen antropológico y de otros elementos que permitieran advertir que, efectivamente se está en presencia de comunidades indígenas diferentes[67].

En ese orden de ideas, aun y cuando consideramos que no podría privarse del derecho a votar y ser votado a los ciudadanos de una agencia municipal cuando sea diferente y autónoma de la que reside en

---

[66] Ver sentencia emitida en el expediente SUP-REC-39/2017.

[67] Conforme a la jurisprudencia y tesis relevante de rubros: "JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.", y "DICTAMEN ANTROPOLÓGICO. ES UNA FACULTAD QUE PUEDE SER ACORDADA PREFERENTEMENTE MEDIANTE ACTUACIÓN COLEGIADA DEL ÓRGANO JUDICIAL.".

la cabera municipal respectiva, estimamos que en el caso se carecía de los elementos probatorios necesarios para afirmar que se está en presencia de un supuesto extraordinario de esa naturaleza, pues con independencia de que se trate de dos comunidades, era necesario que se analizaran sus circunstancias particulares a efecto de determinar la existencia o inexistencia de circunstancias particulares que impidieran la generación de consensos para garantizar el derecho al sufragio de toda la ciudadanía del municipio.

Cabe mencionar que, las sentencias de las Salas Regionales no vinculan a esta Sala Superior, de ahí que lo resuelto en el precedente por la Sala Regional era insuficiente para tener por acreditada la existencia de dos comunidades en el territorio de un municipio, máxime cuando en la misma sentencia que se cita como fuente, se ordenó alcanzar los acuerdos para garantizar la participación de toda la ciudadanía del municipio, respecto de lo que nada se señala en la decisión mayoritaria.

D. La propuesta es contraria a los principios de congruencia, seguridad y certeza jurídica, ya que existe un antecedente a través del que se ordenó incluir a todos los habitantes del municipio en la elección.

La sentencia aprobada por la mayoría de Magistrados de la Sala Superior fue omisa en tomar en consideración que, en la sentencia de la Sala Xalapa SX-JDC-56/2014, se ordenó a la cabecera y agencia, así como a diversas autoridades, dialogar para alcanzar los acuerdos para que todos los ciudadanos del municipio pudieran participar en la elección de integrantes del ayuntamiento, lo cual vio un avance en la elección de dos mil dieciséis, en la que, en la convocatoria atinente, se garantizó que los ciudadanos de la agencia podrían participar en la renovación de la autoridad gubernamental municipal.

En ese sentido, ya existe una determinación definitiva y firme por la que se ordenó alcanzar los acuerdos para la participación de todos los habitantes del municipio en la elección del ayuntamiento.

Si bien es cierto que las sentencias de las Salas Regionales no obligan a la Sala Superior, en el recurso de reconsideración SUP-REC-1152/2017 y acumulados, se le planteó a la Sala Superior la violación a la universalidad del sufragio, lo cual se consideró un aspecto de legalidad porque en la convocatoria constaba que se convocó a toda la ciudadanía del municipio, de ahí que ya se avaló implícitamente lo resuelto por la Sala Regional, por lo que establecer un nuevo criterio atentaría contra la certeza y seguridad jurídica.

Conforme a ello, consideramos que, si bien es cierto que el estudio sobre la violación a derechos fundamentales de las ciudadanas y los ciudadanos indígenas que habitan un municipio no implica una intromisión injustificada en el sistema normativo interno, es necesario que el análisis parta del reconocimiento pleno a los derechos fundamentales de todos los ciudadanos de la comunidad indígena, sobre todo, cuando estos han sido reconocidos en una sentencia previa definitiva y firme de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Conforme a ello, estimamos que una perspectiva intercultural no puede servir de sustento para analizar aspectos ya juzgados y respecto de los que este órgano jurisdiccional determinó que se circunscribían a aspectos de legalidad porque ya se había garantizado la participación de los habitantes de la agencia municipal en la elección, máxime cuando resolver en un sentido diverso implicaría facultar a las comunidades regidas por sistemas normativos internos a desconocer los derechos de las personas que no habitan en la cabecera municipal, toda vez que ese criterio interpretativo no puede contravenir las bases y principios constitucionales, ni los derechos humanos, y mucho menos puede facultar a una comunidad a desconocer los derechos de otras.

Por último, es nuestra convicción que siempre existe la posibilidad de que un órgano jurisdiccional modifique o cambie un criterio, sin embargo, para cambiar las circunstancias en un caso ya juzgado, como ocurre en el presenta asunto, es requisito indispensable que la argumentación que sustente la determinación contenga los motivos, razones y fundamentos por los que procede modificar el criterio previamente adoptado, a partir de reformas al sistema jurídico, a circunstancias de imposible cumplimiento o a una nueva reflexión sobre el alcance del derecho presuntamente afectado.

Lo contrario implicaría una ausencia absoluta de certeza y seguridad jurídica respecto de la situación que debe regir y a la que se encuentra sujeta la ciudadanía de una comunidad indígena, lo cual es totalmente contrario a la finalidad de los Tribunales Constitucionales, la cual es, precisamente, la de garantizar la estabilidad y congruencia en la aplicación del derecho.

E. Violación al principio de progresividad y no regresividad.

Desde nuestra óptica, al excluirse a la Agencia del proceso de integración del Ayuntamiento, se configuró una franca violación al sistema democrático representativo y al ejercicio del derecho al sufragio, pues los habitantes de la Agencia se encontraron impedidos para designar a la autoridad que los representa y gobierna, y de ahí que incluso se entienda su decisión de abandonar la Asamblea, ante la ausencia de una oferta o planteamiento que les permitiera actualizar el derecho que ya les había sido reconocido en una sentencia previa emitida por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-56/2014.

Además, consideramos que, en la sentencia emitida por esta Sala Superior en el expediente SUP-REC-1152/2017 y acumulados, también se reconoció el derecho de la ciudadanía de la agencia municipal de Guadalupe a participar en la renovación del órgano de gobierno municipal, ya que se señaló puntualmente que constaba que en la elección celebrada en dos mil dieciséis se convocó a toda la ciudadanía

del municipio, por lo que no procedía emitir pronunciamiento alguno al respecto, al no verse involucrado algún aspecto de constitucionalidad, cuando uno de los planteamientos esenciales consistía, precisamente, en la supuesta violación al principio de universalidad del sufragio.

Consecuentemente, consideramos que los razonamientos encaminados a defender la validez de la elección son incorrectos, debido a que se trastocaría el derecho de la ciudadanía de la agencia de referencia para votar en la elección municipal, lo cual implicaría una violación al principio de progresividad de los derechos humanos, así como al de universalidad del sufragio.

Sin embargo, contrario a lo que se sostiene en la sentencia mayoritaria, estimamos que ya no estaba sujeto a discusión el mandato relativo a garantizar en la elección del ayuntamiento la universalidad del sufragio, es decir, la participación de la población de ambas comunidades para que exista armonía con los usos y costumbres, en atención a que ya existía una determinación definitiva y firme en la que así se dispuso.

Por último, consideramos necesario señalar que el hecho de que se permita participar a todos los habitantes de la comunidad (cabecera y agencia) tampoco transgrede el derecho a la consulta previa, porque la determinación sobre la manera en que pueden participar los habitantes de la agencia la adoptó en la elección de dos mil dieciséis, sin que exista prueba en contrario, y apartarse de ello implicaría una violación al principio de progresividad y no regresividad.

Conclusión.

Por lo tanto, si en la comunidad indígena no se permitió votar a la ciudadanía no residente en la cabecera municipal, dicha restricción se traduce en la negación o privación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significa la transgresión al principio de igualdad, así como del reconocimiento a los derechos político-electorales conforme lo dispuesto en los artículos 1° y 2° Constitucionales, sin que ello pueda

tener sustento en el derecho de autodeterminación dado que, este principio debe ir en coincidencia y en plena armonía con el total respeto a los derechos humanos de las personas.

Efectivamente, su forma de organización política y de gobierno en su sistema normativo encuentra límites frente a otros derechos fundamentales de similar categoría, como la igualdad, el pluralismo y el voto universal, conforme lo dispuesto en los numerales 1º y 35 del referido ordenamiento, pues estimar lo contrario sería desconocer cómo tales prerrogativas deben adecuarse al texto Constitucional, máxime que el fin buscado en la armonización de estos derechos es lograr una sociedad más justa, igualitaria, responsable, libre y democrática a partir de su inclusión y participación en la elección municipal.

Así, el artículo 2º constitucional debe interpretarse con los demás preceptos Constitucionales y no puede pretenderse otorgarles absoluta libertad de actuar sin acatar lo que disponen otros ordenamientos que prevén derechos fundamentales.

Conforme a ello, desde nuestra perspectiva, no se trata de que se respete el principio de autodeterminación de las dos comunidades involucradas como lo sostuvo la mayoría, sino que a los habitantes de la agencia municipal de Guadalupe del municipio de San Francisco Chindúa, Oaxaca, se les privó del derecho de votar y ser votados, pues no sólo se rechazó la propuesta de que se les permitiera ejercer el monto de recursos públicos que consideran que les corresponde, sino que como queda evidenciado, ni siquiera se les reconoció el derecho de la citada agencia de participar en la renovación de los integrantes del ayuntamiento, con miras a integrar un gobierno conjunto entre la cabecera municipal y la agencia.

Así, desde nuestra perspectiva, lo procedente era confirmar la sentencia impugnada, para el efecto de que subsistiera la nulidad de la elección de integrantes del ayuntamiento de San Francisco Chindúa, distrito de Nochixtlán, Oaxaca.

En ese contexto, concluimos que lo procedente **era confirmar** la resolución emitida por la Sala Xalapa.

Por todo lo anterior, emitimos el presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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 dicte con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

Magistrado
Nombre: Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Fecha de Firma:17/07/2020 09:25:13 p. m.
Hash:Z/0EnrrU45+iOAI4wfbfaPd7wyBrL8KqWT2d5rdhsfE=

Magistrado
Nombre: José Luis Vargas Valdez
Fecha de Firma:18/07/2020 12:38:38 p. m.
Hash: ZpKGe9mzIOF5zbChRf6zV1omuxhPj+4cYp/23D8iivs=