



### SÍNTESIS SUP-REC-68/2020

**Recurrentes:** David Adolfo Zaragoza Cisneros y otros.  
**Autoridad responsable:** Sala Regional Xalapa.

**Tema:** Elección del Ayuntamiento de Santiago Yucuyachi, Oaxaca.

#### Hechos

<b>Acuerdo de validez de elección</b>	30-12-2019. El OPLE calificó como jurídicamente válida la elección de concejales del ayuntamiento, realizada en la asamblea general comunitaria de tres de noviembre de dos mil diecinueve.
<b>Sentencia local</b>	8-2-2020. El Tribunal local confirmó la validez de la elección de concejales del ayuntamiento.
<b>Resolución impugnada</b>	12-3-2020. La Sala Xalapa revocó la sentencia local y determinó no válida la elección de concejales del ayuntamiento.
<b>Recurso de reconsideración</b>	19-3-2020. Los recurrentes impugnaron la sentencia de Sala Xalapa, ante el Tribunal local.
<b>Turno y dictamen</b>	En su oportunidad, se recibieron las constancias respectivas y se integró el expediente con la clave SUP-REC-68/2020, el cual fue turnado a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña. Además, se acordó la elaboración de un dictamen antropológico a cargo del CIESAS Pacífico Sur.

#### Consideraciones

**Requisito especial de procedencia.** Se actualiza el requisito especial de procedencia, porque la materia de la controversia es analizar si se inaplicó la norma que establece que únicamente los habitantes de Santiago Yucuyachi tienen derecho de participar en la elección de los integrantes del Ayuntamiento.

#### Tema

#### Respuesta

**Tema I.** Las comunidades no tienen una identidad común (conflicto intercomunitario)

**Tema II.** El sistema normativo interno no permite la participación de la agencia municipal en la elección de concejales al ayuntamiento.

**Decisión.** Esta Sala Superior considera **fundados** los agravios y suficientes para **revocar** la decisión de la Sala Xalapa por las siguientes razones:

**Respuesta Tema I.** La Sala Regional omitió juzgar con perspectiva intercultural, lo que ocasionó que no identificara de manera adecuada el tipo de controversia y, en consecuencia, la conclusión a la que arribó fue incorrecta.

Derivado de un juzgamiento con perspectiva intercultural se tiene que la controversia se da entre dos comunidades indígenas igualmente autónomas, esto es, un conflicto intercomunitario.

Es decir, al ser autónomas las comunidades de Santiago Yucuyachi y Santa Rosa de Juárez, en ejercicio de sus derechos de autonomía y autodeterminación pueden determinar válidamente que sólo quienes pertenecen a Santiago Yucuyachi tienen el derecho a participar en la elección de autoridades en esa comunidad, mientras que sólo quienes pertenecen a la comunidad de Santa Rosa de Juárez pueden participar en la elección de sus autoridades.

De manera que, asiste razón a los recurrentes cuando alegan que no se vulnera el principio de universalidad del sufragio, pues desde una perspectiva intercultural permite estimar que Santa Rosa de Juárez es una comunidad autónoma y autodeterminada y el derecho al voto de sus habitantes se cumple al interior de la propia comunidad de la agencia.

De ahí que, no se encuentra justificado anular la elección de Santiago Yucuyachi, porque, en este caso, la universalidad del voto de Santa Rosa de Juárez sólo tiene ámbito de aplicación en la su propia comunidad.

**Respuesta Tema II.** No existe constancia que acredite que mediante asamblea general comunitaria se discutiera o aprobara cambiar el sistema normativo interno para permitir, específicamente la participación de la agencia municipal en todas las elecciones de concejales municipales.

**Conclusión:** Lo procedente es revocar la sentencia de la Sala Regional y confirmar la sentencia del tribunal local, así como la validez de la elección de Santiago Yucuyachi. Además, se vincula a todas las autoridades estatales, en particular a la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca para que, en el ámbito de sus atribuciones, garanticen que las autoridades municipales electas puedan ejercer plenamente sus cargos.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-68/2020

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA<sup>1</sup>

Ciudad de México, once de noviembre de dos mil veinte.

Sentencia que **revoca** la resolución SX-JDC-44/2020 emitida por la Sala Regional Xalapa, con motivo del recurso de reconsideración promovido por **David Adolfo Zaragoza Cisneros** y otros, y **declara válida** la elección de concejales del ayuntamiento de Santiago Yucuyachi, Oaxaca, para el trienio 2020-2022.

#### Índice

Glosario .....	1
I. Antecedentes .....	2
II. Competencia .....	4
III. Justificación para resolver en sesión no presencial.....	4
IV. Terceros interesados .....	5
V. Presupuestos procesales.....	5
VI. Estudio de fondo .....	7
a. Planteamiento .....	7
b. Decisión.....	8
c. Justificación .....	9
Tema I. Las comunidades no tienen una identidad común (conflicto intercomunitario) .....	12
Tema II. El sistema normativo interno no permite la participación de la agencia municipal en la elección de concejales al ayuntamiento. ....	16
VII. Efectos .....	17
VIII. Resuelve .....	18

#### Glosario

<b>Agencia municipal:</b>	Agencia de Santa Rosa de Juárez, del ayuntamiento de Santiago Yucuyachi, Oaxaca
<b>Ayuntamiento:</b>	Ayuntamiento de Santiago Yucuyachi, Oaxaca
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Dirección de Sistemas Indígenas:</b>	Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
<b>Instituto local:</b>	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. David Adolfo Zaragoza Cisneros, Fidel Bazán Oronoz, Salvador Alcorta, Salvador Gerardo Solano Tapia, Martín Rafael Cabrera Alcorta, Elpidio Agapito Villa Herrera, Elías Sánchez Salazar, Santiago René Méndez Franco, Sofía Villa Bazán y Soledad Benita Hernández Gaitán
<b>Recurrentes:</b>	
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

---

<sup>1</sup> Secretariado: Roselia Bustillo Marín, Javier Ortiz Zulueta y German Vásquez Pacheco.

**Sala Xalapa o Sala Responsable:** Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa, Veracruz

**Tribunal local:** Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

### **I. Antecedentes**

**1. Aprobación del dictamen del método de elección.** El cuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto local aprobó, entre otros, el dictamen del método de elección de concejales del ayuntamiento<sup>2</sup>.

**2. Nombramiento de Concejales.** Mediante asamblea general comunitaria celebrada el tres de noviembre de dos mil diecinueve, los habitantes de Santiago Yucuyachi, nombraron a sus concejales municipales para el trienio 2020-2022, de la siguiente manera<sup>3</sup>:

<b>Cargo</b>	<b>Propietario</b>	<b>Suplente</b>
Presidente municipal	Martín Rafael Cabrera Alcorta	Gaudencio Celerino Castillo Villafañe
Síndico municipal	Santiago René Méndez Franco	Elías Fernando Herrera Zurita
Regidor de Hacienda	Sofía Villa Bazán	Lucía Cristina Mendoza Orduña
Regidor de Obras	Elpidio Agapito Villa Herrera	Elías Sánchez Salazar
Regidor de Educación y Salud	Soledad Benita Hernández Gaitán	Angelina Esperanza Villa Valdez

En dicha elección **no participaron los habitantes de la agencia municipal.**

**3. Validez de la elección de concejales.** El treinta de diciembre de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto local calificó como jurídicamente válida la elección de concejales del ayuntamiento, realizada en la asamblea general comunitaria de tres de noviembre<sup>4</sup>.

#### **4. Instancia local.**

**a. Demanda.** El seis de enero<sup>5</sup>, Pedro Marcelino Moreno Cruz, agente

---

<sup>2</sup> Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018.

<sup>3</sup> Fojas 223 a 247 del cuaderno accesorio único.

<sup>4</sup> Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-404/2019, consultable a fojas 241 a 251 cuaderno accesorio único.

<sup>5</sup> Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden a dos mil veinte.



municipal y otros ciudadanos controvirtieron la declaración de validez de la elección de concejales.

**b. Sentencia.**<sup>6</sup> El ocho de febrero, el Tribunal local confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto local relativo a la validez de la elección de concejales del ayuntamiento.

### **5. Instancia regional.**

**I. Demanda.** El catorce de febrero, Pedro Marcelino Moreno Cruz y otros ciudadanos de la agencia municipal impugnaron la sentencia local.

**II. Sentencia reclamada**<sup>7</sup>. El doce de marzo, la Sala Xalapa revocó la sentencia local y determinó no válida la elección de concejales del ayuntamiento.

### **6. Recurso de reconsideración.**

**a) Demanda.** El diecinueve de marzo, los recurrentes impugnaron la sentencia de Sala Xalapa, ante el Tribunal local.

**b) Recepción y turno.** En su oportunidad, se recibieron las constancias respectivas y se integró el expediente con la clave SUP-REC-68/2020, el cual fue turnado a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

**7. Medidas cautelares y dictamen antropológico.** El veintinueve de abril, esta Sala Superior emitió medidas cautelares para otorgar protección a los recurrentes y ordenó la emisión de un dictamen antropológico para mejor proveer respecto a la controversia planteada.

**8. Incidente de medidas de protección.** Mediante escrito recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el dieciséis de julio, los promoventes solicitaron medidas de protección, entre otras, que las

---

<sup>6</sup> JNI/41/2020.

<sup>7</sup> SX-JDC-44/2020.

autoridades del estado de Oaxaca no los obliguen a trasladarse desde su comunidad a la capital del Estado, para sostener pláticas relativas al conflicto comunitario<sup>8</sup>.

**9. Resolución incidental.** El catorce de agosto, la Sala Superior resolvió el incidente, concediendo medidas de protección a favor de los recurrentes.

**10. Remisión de dictamen.** El veintiuno de octubre se recibió en esta Sala Superior el dictamen antropológico emitido por el CIESAS Pacífico Sur.

**11. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad el Magistrado Instructor admitió la demanda y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción.

## **II. Competencia**

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de reconsideración, cuyo conocimiento le corresponde en forma exclusiva.<sup>9</sup>

## **III. Justificación para resolver en sesión no presencial**

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020<sup>10</sup> en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución de los recursos de

---

<sup>8</sup> Esto para que, en todo caso, estas se lleven a cabo en su comunidad, ya que son un grupo de riesgo ante la COVID-19 y no cuentan con recursos económicos para el traslado.

<sup>9</sup> Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción III, de la Constitución, 186, fracción X y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley de Medios.

<sup>10</sup> Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.



reconsideración de manera no presencial.

#### IV. Terceros interesados

Se reconoció el carácter de los terceros interesados en el acuerdo de Sala de trece de mayo, por el que se declaró improcedente su solicitud de intervenir en la realización del dictamen antropológico.

#### V. Presupuestos procesales

Se tienen por cumplidos los requisitos de procedencia relativos a los recursos al rubro indicados, conforme se expone a continuación:

**a) Requisitos formales.** Se cumplen los requisitos formales porque los recurrentes: **1)** presentaron su demanda por escrito; **2)** señalan domicilio para oír y recibir notificaciones; **3)** identifican la sentencia controvertida; **4)** mencionan a la autoridad responsable; **5)** narran los hechos en los que basan sus demandas; **6)** expresan los conceptos de agravio que sustentan su impugnación; y **7)** asientan su nombre y firma autógrafa.<sup>11</sup>

**b) Oportunidad.** Se considera que el medio de impugnación se promovió oportunamente, porque los recurrentes afirman en su demanda que tuvieron conocimiento de la sentencia impugnada el diecisiete de marzo, razón por la que se tiene esa fecha como la de conocimiento de la sentencia impugnada, por tanto, el plazo para impugnar la sentencia de la Sala Xalapa transcurrió del dieciocho al veinte de marzo del presente año.<sup>12</sup> En consecuencia, la presentación de la demanda el diecinueve de marzo se considera oportuna.

No obsta a lo anterior, el hecho de que la demanda se presentara ante el Tribunal local, toda vez que, si bien en principio el recurso debe presentarse ante la Sala Regional que emite la sentencia recurrida, dicha

---

<sup>11</sup> Artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios.

<sup>12</sup> Jurisprudencia 8/2001, de rubro “**CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO**”.

demanda puede presentarse también ante la autoridad que originariamente fue señalada como responsable, es decir, el Tribunal local que resuelve la controversia inicial.<sup>13</sup>

Lo anterior, máxime que la Sala Regional ordenó la notificación de la sentencia impugnada al ayuntamiento y a la agencia municipal por conducto del Instituto local, y se les notificó el diecinueve de marzo.<sup>14</sup>

**c) Legitimación e interés jurídico.** Se cumple con el requisito porque los recurrentes se auto adscriben como mixtecos pertenecientes al municipio de Santiago Yucuyachi, y argumentan una posible vulneración a su sistema normativo interno en cuanto a la declaración de invalidez de elección de concejales del ayuntamiento, con motivo de la sentencia emitida por la Sala Regional.

Lo anterior, resulta suficiente para tenerlos como legitimados y superado el requisito de interés jurídico en el presente medio de impugnación.

**d) Definitividad.** Se cumple el requisito establecido en el artículo 63, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en haber agotado las instancias previas de impugnación, toda vez que se controvierte una sentencia dictada por la Sala Xalapa, respecto de la cual no procede otro medio de impugnación, que deba ser agotado previamente.

**e) Requisito especial de procedencia.** Esta Sala Superior ha señalado que se actualiza este requisito cuando la controversia se relacione con la inaplicación de normas consuetudinarias de carácter electoral establecidas por comunidades o pueblos indígenas.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Tesis XXXIV/2014, de rubro “**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE SE INTERPONGA PUEDE PRESENTARSE ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL RESPONSABLE**”.

<sup>14</sup> Foja 229 del del expediente principal del SX-JDC-44/2020.

<sup>15</sup> Jurisprudencia 19/2012, de rubro “**RECURSO DE RECONSIDERACION. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARACTER ELECTORAL**”.





En el caso, los recurrentes aducen que incorrectamente la Sala Regional declaró la nulidad de su elección, ya que su sistema normativo interno no contempla el derecho de los habitantes de la agencia municipal a participar en la elección de autoridades municipales en la cabecera.

Se estima que los recurrentes se duelen de que la Sala Xalapa no identificó correctamente su sistema normativo interno y, por lo tanto, inaplicó la norma que establece que únicamente los habitantes de Santiago Yucuyachi tienen derecho de participar en la elección de los integrantes del Ayuntamiento.

De ahí que, se considera que se actualiza el requisito especial de procedencia, porque la materia de la controversia es analizar si se inaplicó o no el sistema normativo de la comunidad indígena.

Por todo lo expuesto, procede analizar el fondo de los planteamientos.

## **VI. Estudio de fondo**

### **a. Planteamiento**

La pretensión de los recurrentes es que se revoque la sentencia emitida por la Sala Xalapa y se declare válida la elección de concejales del Ayuntamiento, en la cual no participó la agencia municipal.

Consideran que fue incorrecta la conclusión relativa a que los habitantes de la agencia sí tienen derecho a participar en la elección y ello no había ocurrido en años anteriores, razón por la cual se anuló la elección, por las siguientes razones:

- La cabecera y la agencia municipal son comunidades distintas, con diferentes sistemas de cargos, costumbres y registro de tequios.
- El sistema normativo interno no contempla el derecho de los habitantes de la agencia municipal a participar en la elección de autoridades municipales en la cabecera.

- No se violó el principio constitucional de universalidad del sufragio, porque solo era aplicable a los habitantes de la comunidad de Santiago Yucuyachi, y no así a los habitantes de la agencia municipal.

**b. Decisión**

Esta Sala Superior considera **fundados** los agravios y suficientes para **revocar** la decisión de la Sala Xalapa por las siguientes razones:

**Tema I. Las comunidades no tienen una identidad común (conflicto intercomunitario)**

La Sala Regional omitió juzgar con perspectiva intercultural, lo que ocasionó que no identificara de manera adecuada el tipo de controversia y, en consecuencia, la conclusión a la que arribó fue incorrecta.

Derivado de un juzgamiento con perspectiva intercultural se tiene que la controversia se da entre dos comunidades indígenas igualmente autónomas, esto es, un conflicto intercomunitario.

De modo que, cada comunidad válidamente puede ejercer su derecho colectivo al autogobierno y el derecho individual de sus integrantes al voto activo y pasivo, dentro de su propia comunidad y sin injerencia externa.

**Tema II. El sistema normativo interno no permite la participación de la agencia municipal en la elección de concejales al ayuntamiento.**

No existe constancia que acredite que mediante asamblea general comunitaria se discutiera o aprobara cambiar el sistema normativo interno para permitir, específicamente la participación de la agencia municipal en todas las elecciones de concejales municipales.

En consecuencia, lo procedente es **revocar** la sentencia de la Sala Regional y **confirmar** la sentencia del tribunal local, así como la validez de la elección de Santiago Yucuyachi.



### c. Justificación

#### Normatividad aplicable

Para resolver la cuestión planteada **es necesario identificar el marco normativo aplicable al caso**, conforme a lo siguiente:

**- Las autoridades electorales están sujetas a tomar sus decisiones con perspectiva intercultural.**

Esta Sala Superior<sup>16</sup> ha sostenido que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas debe realizarse con una perspectiva intercultural que atienda al contexto sociocultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia.

Así, juzgar con perspectiva intercultural implica la comprensión del derecho indígena, y la deconstrucción de puntos de vista previamente concebidos, con el fin de evitar la imposición de instituciones creadas o lecturas sin esa visión, pues juzgar con esta perspectiva entraña el reconocimiento a la otredad y la existencia de cosmovisiones que conviven en el ámbito nacional.<sup>17</sup>

De manera que es necesario identificar el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades.

Así, ello obliga a las y los jueces, a juzgar con una perspectiva intercultural, porque su ausencia puede llevar a una posible vulneración de otros derechos en el lugar del conflicto.

---

<sup>16</sup>Jurisprudencia 19/2018, de rubro “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**”.

<sup>17</sup>Tesis LII/2016, de rubro “**SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO**”.

Lo anterior, con la finalidad de maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades, incluidas las jurisdiccionales.

**- Deber de identificar el tipo de controversia**

Una de las obligaciones al juzgar con perspectiva intercultural es identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto, ello para evitar situaciones de tensión o conflicto entre las comunidades, así como interferencias o violaciones a su autodeterminación.<sup>18</sup>

**-Principio de universalidad del voto en comunidades indígenas**

El derecho al voto es 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.<sup>19</sup>

Sin embargo, **conforme al pluralismo jurídico**, tratándose de pueblos y comunidades indígenas debe entenderse que son las propias normas de su sistema normativo las que delimitan el derecho al voto.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que las comunidades indígenas pueden válidamente delimitar el derecho a votar para tener acceso a los cargos respectivos de sólo aquellas personas que pertenecen a su comunidad<sup>20</sup>. Ese vínculo de pertenencia comunitaria establece un catálogo de derechos y privilegios, junto a obligaciones y deberes, ostentados por grupos particulares de individuos.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Jurisprudencia 18/2018, de rubro "**COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIDAD PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**".

<sup>19</sup> Artículo 35 constitucional.

<sup>20</sup> Véase las sentencias dictadas, entre otros, en los expedientes SUP-REC-33/2017; SUP-REC-39/2017; y SUP-REC-1185/2017.

<sup>21</sup> Jorge Hernández-Díaz. 2009, *Derecho y sociedad en Oaxaca indígena. Logros alcanzados y desafíos pendientes*. Fundación para el debido proceso legal. México, p. 13



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 van más allá de un vínculo territorial o filial, ya que las comunidades indígenas generan sus propias reglas que les permiten autónomamente considerarse miembros de su comunidad.

En ese sentido, las normas que regulan quién puede votar y ejercer el derecho al voto pasivo 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 la misma y por razón de esa pertenencia ejercer los derechos políticos.

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

**-Asamblea comunitaria como máxima autoridad comunitaria y de expresión efectiva de la libre determinación y autonomía.**

Esta Sala Superior ha sustentado que generalmente, la asamblea general comunitaria es la máxima autoridad en una comunidad indígena, como una expresión o manifestación de la maximización del principio de autonomía, y sus determinaciones tienen validez, y puede tomar decisiones trascendentales, como lo son las elecciones de sus autoridades y representantes.<sup>22</sup>

En ese sentido, son las asambleas comunitarias las que deben decidir quiénes serán las personas que ejercerán los cargos de autoridad de los

---

<sup>22</sup> Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena; artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; artículos 5 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; Artículo 2, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal.

municipios, bajo el ejercicio de su derecho humano a la autonomía y libre determinación, así como con el reconocimiento del pluralismo jurídico.<sup>23</sup>

**Tema I. Las comunidades no tienen una identidad común (conflicto intercomunitario)**

Para determinar lo relativo si las comunidades de la cabecera y de la agencia guardan un sentido de identidad común o no, y si son autónomas e independientes en la elección de sus autoridades comunitarias, se valoraron conjuntamente las documentales que obran en el expediente, así como el dictamen antropológico emitido por CIESAS-Pacífico Sur.<sup>24</sup>

Esta Sala Superior estima que las comunidades de Santiago Yucuyachi y de Santa Rosa de Juárez, aunque pertenecen al mismo municipio y se consideran parte del pueblo mixteco, son dos unidades políticas diferentes, con historia e identidad colectiva paralela claramente diferenciada, con visiones y relaciones distintas con su territorio.

<b>Tema</b>	<b>Santiago Yucuyachi</b>	<b>Santa Rosa de Juárez</b>	<b>Observaciones y conclusión</b>
Relación con el territorio, tenencia y aprovechamiento de la tierra.	Si bien, formalmente no existen bienes comunales, en los hechos los terrenos de la cabecera, pese a tener propietarios particulares, se han manejado de tal manera que la llamada "tierra común" se traduce en un beneficio para esa comunidad, es decir, se maneja de manera colectiva.	Existen dos tipos de propiedad, la privada y la ejidal.	1. No existen terrenos comunales o ejidales materia de conflicto por sus límites entre la cabecera y la agencia. 2. Las labores de aprovechamiento de terrenos comunes se desarrollan de manera independiente en cada comunidad. 3. La relación con el territorio, la tenencia de la tierra y su aprovechamiento es distinto para ambas comunidades, sin que compartan tradiciones comunes en este aspecto.
Festividades religiosas y tradiciones	Se llevan a cabo quince mayordomías, siendo la principal la	Se celebran dos mayordomías, siendo una de ellas la de la	Las festividades religiosas y tradiciones se llevan a

<sup>23</sup> Jurisprudencia 20/2014, de rubro "**COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO**".

<sup>24</sup> Realizado por Víctor Leonel Juan-Martínez, David Recondo, Blanca Estela López Pérez, y Guadalupe Estela Peralta Santiago, peritos de distintas disciplinas de las ciencias sociales del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).



Tema	Santiago Yucuyachi	Santa Rosa de Juárez	Observaciones y conclusión
	del Santo Patrón Santiago Apóstol, cuyos gastos son solventados por la persona que en ese momento tiene la mayordomía y la ciudadanía de la comunidad	Santa Patrona Santa Rosa de Lima	cabo de manera independiente en cada comunidad, por lo que no existe un vínculo identitario común en dichas celebraciones
Sistemas normativos internos	<p>a. Integración del ayuntamiento. El cabildo está compuesto por tres regidurías (hacienda, obras, educación y salud), sindicatura, y la presidencia.</p> <p>b. La Sindicatura municipal coordina el cuerpo policiaco municipal, integrado por los cargos de comandancia, policía y, topil o alguacil, que se encargan de preservar el orden y seguridad de la población de la comunidad.</p> <p>c. La regiduría de Educación y Salud se encarga de coordinar los comités escolares (preescolar, primaria y telebachillerato), el comité de la Junta Patriótica, el del Centro de Salud y el de Liconsa.</p> <p>d. La regiduría de Hacienda coordina los comités de la Sociedad Católica, las mayordomías, las fiestas patronales, el jaripeo y los eventos deportivos.</p>	Quienes ocupen cargos comunitarios deben haber cumplido dieciocho años y se espera una trayectoria cívica que comienza por el cargo de auxiliar de alguno de los comités, para después ejercer el de topil, mayor (dirige a los topiles), suplente del agente, del alcalde, y/o del regidor (existe una sola regiduría), para después ocupar las funciones de regidor, alcalde (vela por los límites del territorio, y dirime conflictos de límites entre terrenos en la comunidad), y agente.	Los sistemas de cargos comunitarios son distintos e independientes entre las comunidades.
Elecciones por sistema normativo interno.	Participan solo los habitantes de la comunidad, avecindados y las personas originarias de la comunidad que radiquen en otros lugares del estado, del país o en el extranjero. No participan los habitantes de Santa Rosa de Juárez.	Participan solo los habitantes de la comunidad, avecindados y las personas originarias de la comunidad que radiquen en otros lugares del estado, del país o en el extranjero. No participan los habitantes de Santiago Yucuyachi.	Solo participan los habitantes de cada comunidad, sus avecindados y los originarios de la misma que residan fuera de ella, pero no se permite la participación de los habitantes de la agencia en las elecciones de la cabecera y viceversa.
Participación política de las mujeres	Aún existe reticencia de algunos pobladores de la cabecera a la plena	La participación de las mujeres es considerable y relativamente antigua,	La participación política de las mujeres es más abierta y común en la agencia

## SUP-REC-68/2020

Tema	Santiago Yucuyachi	Santa Rosa de Juárez	Observaciones y conclusión
	participación política de las mujeres en las autoridades comunitarias, pero sí participación en la elección.	tanto en la asamblea, como en los cargos comunitarios. Las mujeres tienen una historia de participación más activa y con mayores antecedentes. No existe registro de alguna polémica sobre la participación de las mujeres y una mayor aceptación de esa situación.	que en la cabecera.

**De lo anterior, se advierte** que las comunidades indígenas en conflicto son autónomas y no comparten una identidad común o integrada entre ellas.

De modo que, contrario a lo señalado por la Sala Xalapa el presente conflicto sí es **intercomunitario**, pues en el municipio existen dos comunidades indígenas diferenciadas, cada una de ellas tiene sus propios procesos de articulación normativa y dinámicas sociales, de tal forma que son autónomas y tienen su propio sistema normativo interno.

Así, se considera incorrecta la conclusión a la que arribó la Sala Regional al estimar que se actualizó la vulneración al principio de universalidad del sufragio, debido a que se restringió el derecho de votar y ser votada de la ciudadanía de la agencia.

Ello, porque desde una perspectiva intercultural y del contexto comunitario, el principio de universalidad del voto tiene un ámbito de aplicación únicamente al interior de cada comunidad respecto de las personas que pertenecen a ella.

Es decir, al ser autónomas las comunidades de Santiago Yucuyachi y Santa Rosa de Juárez, en ejercicio de sus derechos de autonomía y autodeterminación pueden determinar válidamente que sólo quienes pertenecen a Santiago Yucuyachi tienen el derecho a participar en la elección de autoridades en esa comunidad, mientras que sólo quienes





pertenecen a la comunidad de Santa Rosa de Juárez pueden participar en la elección de sus autoridades.

De manera que, **asiste razón** a los recurrentes cuando alegan que no se vulnera el principio de universalidad del sufragio, pues desde una perspectiva intercultural permite estimar que Santa Rosa de Juárez es una comunidad autónoma y autodeterminada y el derecho al voto de sus habitantes se cumple al interior de la propia comunidad de la agencia.

De ahí que, no se encuentra justificado anular la elección de Santiago Yucuyachi, porque, en este caso, la universalidad del voto de Santa Rosa de Juárez sólo tiene ámbito de aplicación en la su propia comunidad.

Sin que pase desapercibido que, en tanto que esta sentencia reconoce a la agencia como comunidad autónoma, tiene todos los derechos correspondientes para que sea tratada como tal con los mismos derechos que la cabecera. 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 competentes.

Así, esta Sala Superior, al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-131/2020 y SUP-JDC-145/2020, estableció que la competencia para conocer controversias relacionadas con autonomía de las comunidades indígenas para la libre determinación de los recursos que le corresponden de las participaciones federales, para el caso del estado de Oaxaca, corresponde a la Sala de Justicia Indígena del Tribunal Superior de Justicia de la referida entidad.

### **Conclusión**

Derivado de un juzgamiento con perspectiva intercultural se tiene que la controversia se da entre dos comunidades indígenas igualmente autónomas, esto es, un conflicto intercomunitario.

**Tema II. El sistema normativo interno no permite la participación de la agencia municipal en la elección de concejales al ayuntamiento.**

Esta Sala Superior considera **fundado** el agravio relativo a que no existió un cambio en el sistema normativo interno que permitió la participación de la agencia en las elecciones de autoridades del ayuntamiento que se llevan a cabo en la cabecera.

En la sentencia impugnada, la Sala Regional sostuvo que sí había un derecho previamente adquirido de los habitantes de la agencia municipal para participar en la elección de autoridades municipales, derivado de la Asamblea General Comunitaria de tres de julio de dos mil dieciséis, en la que se acordó que en la elección de concejales municipales para el periodo 2017-2019 podrían participar todas las personas originarias del municipio.

Sin embargo, contrario a lo concluido por la Sala Regional, del acta de esa Asamblea General Comunitaria<sup>25</sup> no se desprende en ella se hubiera determinado cambiar en el sistema normativo interno para permitir la participación de la agencia municipal en las elecciones de autoridades municipales en la cabecera.

En ese sentido, la Asamblea comunitaria de la cabecera que tuvo lugar el tres de julio de dos mil dieciséis y fue convocada por el Comité Municipal Electoral 2016, para solo para tratar asuntos previos de la elección de concejales municipales para el periodo 2017-2019.

En dicha asamblea se aprobó que, para esa elección en particular quedaba abierta la participación a todas las personas originarias del municipio, para lo cual era necesario extender una invitación a todos los ciudadanos del municipio; en consecuencia, para esa elección en

---

<sup>25</sup> Fojas 29 a 34 del cuaderno accesorio 4 del expediente SX-JDC-44/2020.



particular se extendió una invitación a todos los habitantes del municipio a participar.

Sin embargo, en dicha asamblea no se discutió, ni mucho menos se aprobó cambiar el sistema normativo interno para permitir, específicamente la participación de la agencia municipal todas las elecciones de concejales municipales.

Además, **no hay constancias de la participación de la agencia municipal**, circunstancia que se ve reforzada por la manifestación de los terceros interesados, quienes expresamente señalan que, los habitantes de la agencia municipal no participaron en dicha elección.

Por tanto, se considera que no existió un cambio del sistema normativo interno, aprobado por la asamblea general comunitaria que permitiera expresamente que, en adelante y para todas las elecciones, se permitiría la participación de la agencia municipal en la elección de concejales.

Por las razones anteriores, se considera que, contrariamente a lo sostenido por la Sala Xalapa, **en el municipio no existe una norma del sistema normativo interno que permita participar a la ciudadanía de la Agencia en las elecciones municipales de la Cabecera.**

## VII. Efectos

Por lo anterior, procede **revocar** la sentencia impugnada, para el efecto de confirmar tanto la sentencia del tribunal local, como la constancia de validez de la elección de concejales de Santiago Yucuyachi, Oaxaca.

Por otra parte, de los informes rendidos por la Dirección de Sistemas Indígenas se desprende que las autoridades locales ya han tomado las medidas cautelares ordenadas por esta Sala Superior para proteger a los promoventes<sup>26</sup>, tales como designar a personal de la Secretaría de Seguridad Pública local que se encarga de verificar la seguridad de los

---

<sup>26</sup> Oficio IEEPCO/DESNI/450/2020

promoventes y estar en contacto con ellos para cualquier incidencia.

Además, la Secretaría General de Gobierno local ha estado en contacto tanto con los promoventes, como con la Agencia municipal con el objeto de verificar el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por esta Sala Superior.

Asimismo, tanto la Fiscalía General del Estado de Oaxaca y a la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, han llevado a cabo acciones relacionadas con el cumplimiento de las medidas cautelares ordenadas por esta Sala Superior.

De ahí que se estime que, las medidas cautelares emitidas por esta Sala Superior en la sentencia incidental de veintinueve de abril **deben permanecer mientras los promoventes lo sigan solicitando**<sup>27</sup>.

Además de que se **vincula** a todas las autoridades estatales, en particular a la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca para que, en el ámbito de sus atribuciones, garanticen que las autoridades municipales electas puedan ejercer plenamente sus cargos.

### **VIII. Resuelve**

**ÚNICO.** Se **revoca** la sentencia impugnada para los efectos precisados en esta sentencia.

**Notifíquese**, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

---

<sup>27</sup> Resulta aplicable de manera por analogía, la tesis X/2017, de rubro **“VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PUEDEN MANTENERSE, INCLUSO DESPUÉS DE CUMPLIDO EL FALLO, EN TANTO LO REQUIERA LA VÍCTIMA”**.



Así, por **mayoría de votos** lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular; asimismo, el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, emite voto concurrente. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-68/2020, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.**

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

**1. Contexto de la controversia**

La resolución impugnada determinó anular la elección de concejales realizada por la asamblea general comunitaria celebrada en el Municipio de Santiago Yucuyachi, Oaxaca el tres de noviembre de dos mil diecinueve.

En contra de esa decisión promueven las personas que habían resultado electas, así como integrantes de la comunidad con la pretensión de que se restablezca la validez de la mencionada elección.



En ese lugar se asientan, principalmente, dos comunidades indígenas. Una comunidad está asentada en la Cabecera Municipal, esto es, del Ayuntamiento de Santiago Yucuyachi, Oaxaca. La otra comunidad se asienta en el territorio de la Agencia Municipal de Santa Rosa de Juárez.

El conflicto electoral se presenta entre estas dos comunidades, pues la comunidad de Santiago Yucuyachi 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 Santa Rosa de Juárez. 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 no participe la comunidad de la Agencia o si con ello se transgrede el principio de universalidad del sufragio.

## **2. Consideraciones de la mayoría**

En la sentencia aprobada por la mayoría de quienes integran el Pleno de la Sala Superior, 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 comunidades indígenas independientes y autónomas una de la otra.

Se sostiene que la universalidad del derecho fundamental del voto sólo tiene como ámbito de protección y validez al interior de la comunidad, siempre que se vincule con criterios de pertenencia, lo que no sucede en el caso, ya que la agencia municipal es una comunidad autónoma que nunca ha participado en la elección de autoridades municipales, ya que solo elige a sus propias autoridades conforme a sus usos y costumbres.

Asimismo, que 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 pero que finalmente no han generado la toma de acuerdos.

Se argumenta que esta Sala Superior ha sostenido que las comunidades indígenas pueden válidamente delimitar el derecho a votar para tener acceso a los cargos respectivos de sólo aquellas personas que pertenecen a su comunidad<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase las sentencias dictadas, entre otros, en los expedientes SUP-REC-33/2017; SUP-REC-





Ese vínculo de pertenencia comunitaria establece un catálogo de derechos y privilegios, junto a obligaciones y deberes, ostentados por grupos particulares de individuos.<sup>2</sup>

Así la mayoría considera que 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 van más allá de un vínculo territorial o filial, ya que las comunidades indígenas generan sus propias reglas que les permiten autónomamente considerarse miembros de su comunidad.

En ese sentido, las normas que regulan quién puede votar y ejercer el derecho al voto pasivo 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 la misma y por razón de esa pertenencia ejercer los derechos políticos.

### 3. Razones del disenso

No comparto las referidas consideraciones de la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Sala Superior, en virtud de que, a mi juicio, la autonomía de

---

39/2017; y SUP-REC-1185/2017.

<sup>2</sup> Jorge Hernández-Díaz. 2009, *Derecho y sociedad en Oaxaca indígena. Logros alcanzados y desafíos pendientes*. Fundación para el debido proceso legal. México, p. 13.

los pueblos y comunidades indígenas se manifiesta en la libertad para decidir sus formas internas de organización política; misma que se traduce en la libertad para elegir a sus representantes o autoridades conforme a sus tradiciones y normas internas.

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las entidades federativas, parte de la base de la división de su territorio, en las entidades federativas y los municipios cuyo órgano de gobierno es el ayuntamiento; de ahí que, la elección de las autoridades propias de la comunidad indígena, y, contrario a lo que sostiene el criterio de mayoría, deben tener correspondencia con las autoridades municipales ordinarias.

El 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.

Así, 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, 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 la población del municipio, en el entendido de que dicha población se conforma por todos los centros de población asentados en el territorio del municipio.

En este sentido, en el Estado de Oaxaca<sup>3</sup> se establece que las actuaciones de las comunidades indígenas en donde se les reconoce el derecho para la elección de los funcionarios de los

---

<sup>3</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, artículos 29, 31, 43 y 65 bis.



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 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; hacer dicha equivalencia 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.

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.

En virtud de lo expuesto, me aparto del criterio expresado en el presente recurso de reconsideración y emito **voto particular**.

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

## **SUP-REC-68/2020**

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.





**VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y, 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-REC-68/2020.**

Con el debido respeto, formulo voto particular en la resolución correspondiente al recurso de reconsideración de clave SUP-REC-68/2020, porque a diferencia de lo que se sostiene en la sentencia aprobada por la mayoría , considero que, en el caso se debe confirmar la sentencia de la Sala Regional Xalapa, y la nulidad de la elección de concejales del ayuntamiento de Santiago Yucuyachi, Oaxaca, al haberse llevado a cabo únicamente por la población de la cabecera municipal, sin haber involucrado a la ciudadanía de la agencia Santa Rosa de Juárez.

A continuación, expongo los razonamientos que me hacen considerar que en el caso procedía la confirmación de la sentencia impugnada.

**I. Contexto y antecedentes del conflicto.**

En el caso, la controversia versa, esencialmente, sobre la validez de la elección de concejales para el Ayuntamiento de Santiago Yucuyachi, Oaxaca, la cual se llevó a cabo el tres de noviembre de dos mil diecinueve, y calificada jurídicamente válida el treinta de diciembre siguiente por el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca.

## **SUP-REC-68/2020**

Dicha declaración de validez fue cuestionada por el Agente Municipal, el Alcalde Constitucional y ciudadanos originarios y vecinos de la comunidad indígena de Santa Rosa de Juárez, Municipio de Santiago Yucuyachi, Oaxaca., quienes solicitaron la nulidad de la elección al no haberse permitido la participación de los habitantes de la citada agencia en la elección.

Al resolver el juicio identificado con la clave JNI/41/2020, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca confirmó la validez de la elección.

Contra la sentencia de la instancia jurisdiccional local, Pedro Marcelino Moreno Cruz y otros ciudadanos, promovieron juicio de ciudadanía ante la Sala Regional Xalapa, aduciendo, esencialmente, que debía revocarse la decisión del Tribunal local y, por ende, declarar la invalidez de la elección de concejales, porque el órgano jurisdiccional local realizó una indebida ponderación del derecho de autodeterminación con relación al principio de universalidad del voto, puesto que no atendió las condiciones esenciales que debe cumplir el principio de universalidad del sufragio, al dejar de advertir que la cabecera municipal de Santiago Yucuyachi y la Agencia Municipal de Santa Rosa de Juárez son comunidades autónomas.

El doce de marzo del presente año, la Sala Xalapa resolvió el juicio, promovido por representantes de Santa Rosa de Juárez, en el sentido de revocar la sentencia del tribunal local, y declarar la nulidad de la contienda, esencialmente porque los representantes de la cabecera no permitieron la participación de los habitantes de la agencia, aun y cuando durante el procedimiento de preparación, medió solicitud por parte de representantes de Santa Rosa de Juárez, y que en el dictamen que identifica el método de elección, emitido por Instituto Estatal Electoral, se indica que en la elección



de concejales, participan habitantes tanto de la cabecera, como de la agencia, derivado del compromiso adoptado en procesos anteriores.

Para la sala regional responsable, la elección fue inválida, porque no se observó el principio de universalidad del sufragio, en virtud de que únicamente estuvo en aptitud de participar la ciudadanía perteneciente a la cabecera municipal y no así aquella que radica en la agencia municipal, que igualmente forman parte del municipio, a pesar que en contiendas electorales previas se había determinado que los habitantes de la agencia participarían en la elección de las autoridades municipales y, previo a la realización de la elección cuestionada, hubo mesas de trabajo previas en las que se determinó que en la mencionada elección participarían los integrantes de ambas comunidades.

## **II. Consideraciones de la mayoría.**

En la sentencia aprobada por la mayoría, se determinó revocar la sentencia de la Sala Xalapa, para el efecto de confirmar la sentencia del tribunal local, que validó la elección de concejales de Santiago Yucuyachi, Oaxaca, en la que sólo participaron habitantes de la cabecera.

En la resolución se sostiene en principio que, la Sala Xalapa no realizó un estudio con perspectiva intercultural, por lo que no advirtió que la controversia se trataba de un conflicto intercomunitario entre las comunidades de Santiago Yucuyachi (cabecera), y Santa Rosa de Juárez (agencia).

Lo anterior, sobre la base que debe priorizarse la práctica tradicional en la elección de los concejales consistente en que solo

participan habitantes de la cabecera, por sobre el reclamo de los habitantes de la agencia, puesto que, contrario a lo sostenido por los recurrentes, no ha existido una modificación en la forma en la que se eligen a las autoridades municipales, en la que únicamente participan habitantes de la cabecera municipal.

Al respecto, atendiendo a lo informado en el dictamen antropológico ordenado durante la sustanciación del recurso, en la sentencia se razona que, aunque las comunidades de Santiago Yucuyachi y de Santa Rosa de Juárez, pertenecen al mismo municipio y se consideran parte del pueblo mixteco, son dos unidades políticas diferentes, con historia e identidad colectiva paralela claramente diferenciada, con visiones y relaciones distintas con su territorio.

De esta forma, la resolución destaca que fue incorrecta la conclusión a la que arribó la Sala Regional respecto a que se actualizó una vulneración al principio de universalidad del sufragio con la restricción del derecho de votar y ser votada de la ciudadanía de la agencia municipal; puesto que, el principio de universalidad del voto tiene un ámbito de aplicación únicamente al interior de cada comunidad respecto de las personas que pertenecen a ella.

Así, la resolución aprobada por la mayoría considera que, en el caso, no se vulneró el principio de universalidad del sufragio, pues desde una perspectiva intercultural, resultaba válido considerar que Santa Rosa de Juárez es una comunidad autónoma y autodeterminada, y el derecho al voto de sus habitantes se cumple al interior de la propia comunidad en las elecciones de sus autoridades auxiliares.



Bajo esa lógica, se arriba a la conclusión que el hecho de que la ciudadanía de la agencia municipal de Santa Rosa de Juárez, no participen en las elecciones que se realicen en Santiago Yucuyachi, no atenta contra los derechos de universalidad del sufragio de los habitantes de la agencia, puesto que se trata de comunidades que tienen prácticas sociales y políticas diferenciadas.

Asimismo, la sentencia refiere que el hecho de que en contiendas previas hubieran existido acercamiento entre representantes de las comunidades para solucionar el conflicto, y que en algún momento se hubiera acordado la participación de los habitantes de la agencia, en las elecciones de concejales en modo alguno implicaba una modificación al método tradicional seguido por la cabecera para la elección de sus autoridades.

Resultaba así porque no existe constancia que en asamblea general comunitaria se discutiera o aprobara cambiar el sistema normativo interno para permitir la participación de personas de la agencia en las elecciones de la comunidad de Santiago Yucuyachi, como tampoco existe constancia de la participación activa de la agencia municipal en las asambleas electivas de la cabecera.

De esta forma, si bien, se considera que ambas comunidades conforman el municipio de Santiago Yucuyachi, Oaxaca; las prácticas tradicionales para la elección de las autoridades de la cabecera, no se han modificado en el sentido de permitir participar a la ciudadanía de la agencia, por lo que debe prevalecer y garantizarse su observancia.

En este sentido, contrario a lo sostenido por la Sala Regional Xalapa, la resolución aprobada sostiene que, no existe un derecho

previamente adquirido de los habitantes de la agencia municipal para participar en la elección de autoridades municipales de la cabecera municipal.

En otro punto, la sentencia se refiere al planteamiento accesorio expuesto en la demanda, relativo a la solicitud de los concejales electos, vinculada con que se implementen medidas de protección en el desarrollo de sus funciones, al tratarse de población migrante, que cuenta con doble nacionalidad.

Al respecto, en la sentencia se razona que la Sala regional omitió observar el significado y trascendencia de la participación de las personas radicadas con doble nacionalidad, y que dejó de advertir que la ciudadanía radicada de una comunidad indígena tiene el derecho a ser votada en las elecciones de sus autoridades bajo su propio sistema normativo.

Por lo anterior, el criterio mayoritario considera que debe revocarse la sentencia impugnada, para el efecto de confirmar tanto la resolución del tribunal local, como la constancia de validez de la elección de concejales de Santiago Yucuyachi, Oaxaca, y vincular a todas las autoridades estatales, en particular, a la Secretaría de Gobierno del Estado de Oaxaca para que, en el ámbito de sus atribuciones, garanticen que las autoridades municipales electas puedan ejercer plenamente sus cargos.

### **III. Motivos del disenso.**

Desde mi perspectiva, se debe confirmar la resolución de la Sala Regional Xalapa, que anuló la elección de concejales de Santiago Yucuyachi, Oaxaca, efectuada en la asamblea de tres de



noviembre de dos mil diecinueve, dado que en ésta se privó de participar a los habitantes de la agencia de Santa Rosa de Juárez, contrario a los compromisos acordados por los representantes de ambas comunidades desde la contienda de dos mil dieciséis, que se recogieron en el método electivo de las referidas autoridades, identificado por el Instituto Estatal Electoral, en el que se señala que en las elecciones participan habitantes tanto de la cabecera, como de la agencia municipal.

Por tanto, validar una elección en la que está acreditada una afectación a la universalidad del sufragio de los integrantes de la agencia municipal, porque se les impide votar en la asamblea para elegir a las autoridades municipales, no encuentra justificación razonable en virtud de que atendiendo a las circunstancias del caso, previo al desarrollo del procedimiento de designación de nuevo concejales, existió un proceso de conciliación y diálogo entre representantes de la cabecera y de la agencia, tendente a la modificación de los procedimientos comunitarios de elección de autoridades municipales a fin de permitir la participación de la ciudadanía de la agencia municipal en la contienda.

#### **A. Contexto normativo**

Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es Estado Parte, establece, en su artículo 5, que en la aplicación de dicho instrumento internacional "deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como

individualmente"; asimismo, "deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos" y "adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo."

Adicionalmente, el mismo Convenio 169 dispone, en su artículo 8 que "al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario", y entre ellas "el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos [...]" (énfasis añadido).

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

Los límites del derecho de libre determinación y, en consecuencia, de la autonomía en la materia de elección de autoridades y representantes indígenas son los que se establecen por la propia Constitución federal (artículos 2º, apartado A, fracciones III y VIII) y los tratados internacionales (artículos 8º, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 46, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas).





Así, lo ha reconocido también la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis de rubro: DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL,<sup>1</sup> en el sentido de que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluto, pues debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional; aunque sí entraña la “posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano”.

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

Como previamente lo he sostenido,<sup>2</sup> en mi concepto, Tales derechos implican que son los propios pueblos y comunidades indígenas quienes deben tomar las decisiones relativas a sus asuntos internos y disponer de medios para ejercer su autonomía, lo anterior, siempre y cuando no se ponga en riesgo la unidad nacional, y con absoluto respecto a los derechos humanos de sus integrantes.

Del derecho a la libre determinación se derivan otros derechos establecidos en el apartado A del artículo 2º constitucional, entre ellos, los relativos a definir sus propias formas de organización social, económica, política y cultural, de los cuales destaca la organización política, porque de ella deriva la capacidad de definir

---

<sup>1</sup> Registro Núm. 165288.

<sup>2</sup> Véanse las resoluciones correspondientes a los recursos de reconsideración SUP-REC-330/2019, y los votos particulares sostenidos en las resoluciones de los expedientes identificados con las claves: SUP-REC-1953/2018, y SUP-REC-90/2017 y acumulado.

sus propias instituciones, esto es, de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propios sistemas normativos internos.

Esta Sala Superior ha considerado que el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste. El principio de universalidad se traduce en la fórmula “cada persona un voto” de forma tal que no se admite discriminación o distinción injustificada para excluir a ciudadanos y ciudadanas que tienen derecho a participar de manera activa o pasiva en la integración de los órganos representativos.

El principio de universalidad se encuentra reconocido tanto a nivel constitucional, como convencional y local en el sentido de que es un derecho de ciudadanía votar y ser votados para cargos de elección popular en elecciones realizadas por sufragio universal e igual.<sup>3</sup>

En particular, la normativa local de Oaxaca establece que el sufragio se caracteriza por ser universal; asimismo, se prevé que las elecciones de concejales municipales, que se rigen mediante sistemas normativos internos, respetarán las normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, siempre que no se violen los derechos fundamentales.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Artículos 35, fracciones I, II y III; 36, fracción III; 41, párrafo 2, 115, primer párrafo; 116, párrafo 2, fracción IV, inciso a), y 122, base primera, fracción I, de la Constitución General; así como 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>4</sup> Artículos 24, fracciones II y III; 25, base A, fracción 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 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.



Respecto a la característica de la universalidad del sufragio, este órgano jurisdiccional ha estimado también que dicho principio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por el sistema jurídico nacional, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren, para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estos, federales, estatales o municipales, o bien, mediante reglas de derecho consuetudinario.

El principio de universalidad del sufragio también conlleva el respeto del principio de igualdad y no discriminación sobre cualquier distinción injustificada de cualquier índole que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De esta forma, existe una violación al principio de universalidad del sufragio cuando en una elección de órganos o autoridades representativas se impide o excluye injustificadamente votar o ser votada a una o varias personas que tienen derecho a ello de acuerdo con la normativa aplicable.

En consecuencia, un límite insalvable a la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas en la elección de sus autoridades representativas es el principio de igualdad y no discriminación.

Este principio ha sido considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como perteneciente al *ius cogens*, lo que supone que es una norma de derecho imperativo que no admite arreglo o práctica en contrario. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que no toda distinción es discriminatoria, pues como lo ha

reiterado también la misma Corte Interamericana “es discriminatoria una distinción que carezca de justificación objetiva y razonable.”<sup>5</sup>

De esta forma, cuando se analiza una distinción que pueda resultar discriminatoria se debe atender a su contexto, en particular tratándose de comunidades indígenas que se diferencian de la mayoría de la población, entre otros, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, de ahí que una distinción que pueda ser o parecer discriminatoria en un contexto puede no serlo o parecerlo en otro, máxime considerando que los derechos político-electorales de votar y ser votados no son derechos absolutos, y el establecimiento de requisitos para su ejercicio, tratándose de restricciones intracomunitarias, debe valorarse necesariamente desde una perspectiva intercultural considerando sus propios sistemas e instituciones y las particularidades propias de cada pueblo y comunidad.

### **B. Razones específicas que sustentan el disenso**

Si bien coincido en que corresponde a los propios pueblos indígenas aprobar las reglas que conforman su sistema normativo para la elección de sus autoridades municipales, consistentemente he sostenido que las mismas no pueden transgredir o restringir el ejercicio de los derechos fundamentales de los habitantes, en el caso, el participación en los asuntos internos del pueblo y comunidades indígenas, así como del municipio, a través de la elección de las autoridades que integran el Ayuntamiento, bajo el argumento de prevalencia de sus usos y costumbres que excluyen

---

<sup>5</sup> Corte IDH. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párs.184-186 y *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 89.



de esa elección a las agencias o comunidades distintas a la cabecera.

En el contexto en el que se plantea la controversia del asunto, si bien, se advierte que existe diferencia entre los usos y costumbres de la agencia y la cabecera municipal del municipio, como se desprende de los antecedentes narrados, y del dictamen antropológico allegado durante la sustanciación del recurso, en mi concepto dicha diferenciación no debe trascender hacia la elección de los concejales, pues, en este caso, el conflicto no radica en el método o prácticas bajo el cual deban seleccionarse las autoridades del municipio, sino por cuanto a la restricción de la participación de habitantes que comparten el mismo ámbito geográfico, y organización política municipal.

Es decir, en mi concepto el asunto comprende una controversia entre los derechos de autodeterminación de la comunidad, frente a la exigencia de participación política en las elecciones de las autoridades municipales, de integrantes de un diverso núcleo urbano, que comparte organización política con la cabecera municipal.

Al advertir la naturaleza de la controversia, en mi concepto debe prevalecer el derecho de participación de los habitantes de la agencia en las elecciones de la cabecera, atendiendo a que, en conflictos previos, los representantes de ambas comunidades, a partir del proceso para renovar a los concejales en el dos mil dieciséis, los representantes de ambas comunidades habían acordado que se permitiría participar a la ciudadanía de la agencia en las elecciones respectivas.

## **SUP-REC-68/2020**

Esto es, atendiendo a la propia conflictiva que se presentó desde procedimientos previos, las representaciones de ambas comunidades acordaron de mutuo propio, desde el dos mil dieciséis, modificar la práctica tradicional para elegir a las autoridades municipales, consistente en que únicamente participaban los habitantes de la cabecera, para que, a partir de esas elecciones pudieran participar también la ciudadanía de la agencia de Santa rosa de Juárez.

De esta forma, comparto las consideraciones que sostuvo la Sala Regional Xalapa por cuanto a considerar que se vulneró el principio de universalidad del sufragio en perjuicio de los integrantes de la Agencia Municipal de Santa Rosa de Juárez atendiendo a que, el sistema normativo del municipio ha venido modificándose, a partir del conflicto surgido de forma posterior a la elección de las autoridades municipales para desempeñarse durante el trienio 2011-2013.

Lo anterior quedó asentado en, primer término, en la minuta de trabajo celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil diez, en la que, de manera expresa, se señaló que el pueblo de Santa Rosa de Juárez participaría en las elecciones de autoridades municipales para el trienio 2014-2016, sin ninguna condición y como marca la ley.

De igual forma, durante el proceso electivo celebrado en el dos mil trece, se convocó a los habitantes de la agencia de Santa Rosa de Juárez, para que participaran en la asamblea general electiva, aun y cuando, en los hechos, se presentaron diferentes conflictos que igualmente se tradujeron en que se impidiera la participación efectiva.



Todo lo anterior, se vio reflejado en los dictámenes emitidos por la Instituto Estatal Electoral tanto para los procedimientos 2017-2019, como en el presente (2020-2022), en los que se identificó que en el método de elección de las autoridades municipales de Santiago Yucuyachi, participa tanto, la ciudadanía de la cabecera, como de la agencia municipal.

Por lo que, en mi concepto, no existe duda de que se han efectuado actos que permiten advertir un proceso de modificación de las prácticas tradicionales relativas a la elección de concejales de Santiago Yucuyachi, por cuanto a la participación exclusiva de habitantes de la cabecera, para incluir a la población de la agencia de Santa Rosa de Juárez.

En este sentido, en su caso, el hecho de que no exista una determinación de la Asamblea comunitaria de la cabecera municipal, en la que valide la modificación a la práctica comunitaria, o que, durante el desarrollo del presente proceso, la propia Asamblea se haya manifestado en contra de permitir la participación de los habitantes de la agencia de Santa Rosa de Juárez, no puede traer como efecto el que se desconozcan los acuerdos previamente establecidos por los representantes de las comunidades.

Es así pues, en todo caso, no existen elementos que permitan suponer que la modificación de la práctica, al permitir la participación de los habitantes de la agencia, se tradujo en una actuación particular ajena a los intereses de los habitantes de la cabecera, representados por las personas que actuaron en nombre de la población.

Aunado a ello, una vez que se ha garantizado el ejercicio del derecho de participación en la contienda tradicional, no podría adoptarse una determinación que restrinja de nueva cuenta las prerrogativas previamente reconocidas, a menos que se tratara de circunstancias excepcionales, y siempre con la participación de la comunidad que, en su caso pudiera resentir una vulneración a su esfera jurídica, lo cual no sucedió en este caso.

De igual modo el hecho de que materialmente no se haya concretado la participación de los habitantes de la agencia municipal en las asambleas electivas para elegir a los concejales, no implica que no se haya modificado la práctica tradicional, como se sostuvo en la instancia local.

Es así pues, como ha quedado acreditado en la cadena impugnativa, existe un conflicto social y político entre las autoridades de la cabecera y la agencia municipal, que requiere de medidas idóneas a través de las cuales se garantice, la participación idónea y efectiva de las y los habitantes de la agencia en la elección de los concejales, en condiciones de seguridad, y respeto mutuo.

Es por todo ello que, en mi concepto debe confirmarse la sentencia de la Sala Regional Xalapa por cuanto a declarar la nulidad de la asamblea general comunitaria efectuada en la comunidad de Santiago Yucuyachi, el tres de noviembre de dos mil diecinueve, y vincular a las autoridades correspondientes, para el efecto de que designen a las autoridades interinas, y coadyuven en la organización, y celebración de la elección extraordinaria, en la que se garantice la participación tanto de los habitantes de la cabecera, como de los de la agencia de Santa Rosa Yucuyachi.





Estas son las razones por las cuales emito el presente voto particular.

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.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-68/2020<sup>1</sup>**

**Introducción**

De manera respetuosa, emito el presente voto concurrente en el que expongo las razones por las que estimo que los efectos de la sentencia debieron incluir el establecimiento de mecanismos de coordinación entre las comunidades involucradas a fin de solucionar el conflicto.

Si bien, comparto que el presente recurso de reconsideración satisface el requisito especial de procedencia derivado del cuestionamiento de la inaplicación del sistema normativo en la comunidad indígena<sup>2</sup> y coincido en su análisis en el estudio de fondo que desemboca en **confirmar la validez de la elección** de concejales del Municipio de Santiago Yucuyachi, en mi convicción, ante el reconocimiento de la autonomía de la comunidad de Santiago Yucuyachi y de la Agencia de Santa Rosa de Juárez, **debieron precisarse los efectos y vincular a las comunidades** para el establecimiento de mecanismos de coordinación en condiciones de igualdad para solucionar el conflicto de forma pacífica.

**Razones de disenso**

Como lo señalé, comparto el estudio de fondo realizado en la sentencia por el cual se determina revocar la sentencia de la Sala Regional Xalapa

---

<sup>1</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Colaboraron en la elaboración de este voto: Juan Guillermo Casillas Guevara, Priscila Cruces Aguilar y Alfonso Dionisio Velázquez Silva.

<sup>2</sup> Con apoyo en lo previsto en la Jurisprudencia 19/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL**. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.



y se confirma la validez de la elección de concejales del Municipio de Santiago Yucuyachi.

Coincido en que no se vulneró el derecho a la universalidad del sufragio pues, desde una perspectiva intercultural, Santa Rosa de Juárez es una comunidad autónoma y autodeterminada y el derecho al voto de sus habitantes se cumple al interior de la propia comunidad de la Agencia.

Si bien tanto la comunidad de Santiago Yucuyachi como la Agencia de Santa Rosa de Juárez pertenecen al mismo municipio, son dos comunidades políticas diferentes con historia e identidad colectiva paralelamente diferenciada.

Ante ello, es mi convicción que esta Sala Superior debe fomentar el establecimiento de **mecanismos de coordinación en condiciones de igualdad** para solucionar conflictos en todas las resoluciones similares en las que se reconozca la autonomía de las comunidades<sup>3</sup>.

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 recíprocas, con las mismas condiciones culturales de autonomía y autodeterminación, en el territorio de un mismo municipio. Así, es necesario abordar el problema jurídico a la luz de la **perspectiva de la autonomía horizontal**, de conformidad con las líneas jurisprudenciales de este órgano jurisdiccional federal.

En mi concepto, esta Sala Superior debe buscar 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**.

---

<sup>3</sup> Véase lo resuelto en el SUP-REC-29/2020 y acumulados.

## **SUP-REC-68/2020**

En mi opinión, es importante insistir que el reconocimiento de la Agencia de Santa Rosa de Juárez 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 comunidad de Santiago Yucuyachi. En ese sentido ambas comunidades deben participar del gobierno municipal que las afecte.

Lo anterior debe hacerse a través de los mecanismos y los acuerdos que generen ambas comunidades, que 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, de entre otros, la adopción de un acuerdo de cogobierno o la cesión de posiciones de cabildo.

Por tanto, según mi consideración, debió vincularse a la Comunidad de Santiago Yucuyachi y a la Agencia de Santa Rosa de Juárez para generar mecanismos y procedimientos de diálogo, conciliación y toma de decisiones conjuntas a efecto de generar acuerdos sobre la participación política y la protección de los derechos de ambas comunidades igualmente autónomas, para lo cual podrán solicitar el apoyo del Instituto local.

### **Conclusión**

No obstante, debido a que comparto las razones sustanciales por las cuales se revoca la sentencia de la Sala Regional y se confirma la validez de la elección, formulo el presente voto concurrente.

**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.**