



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE
RECONSIDERACIÓN**

EXPEDIENTE: SUP-REC-62/2020

RECORRENTE: JUAN CARLOS
RAMÍREZ MARTÍNEZ

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIA: MARÍA DE LOS
ÁNGELES VERA OLVERA

Ciudad de México, ocho de julio de dos mil veinte.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que **confirma** la sentencia emitida en el expediente SX-JDC-49/2020, en la que se confirmó la diversa del Tribunal Electoral de Oaxaca a través de la que confirmó la validez de la elección de concejales del municipio de Santiago Xanica, en ese estado, para el periodo 2020-2022.

La decisión de confirmar la sentencia de la Sala Regional se sustenta en que no hubo una modificación al sistema normativo indígena que implicara una inaplicación, sino que, la organización, desarrollo y validación de la elección, se realizó considerando el contexto integral en que se desarrolló el proceso electoral en el

Ayuntamiento de referencia, y en atención a la facultad de autogobierno de la propia comunidad.

ÍNDICE

RESULTANDO	3
CONSIDERANDO	8
1. Competencia	8
2. Posibilidad de resolver el asunto en sesión no presencial	9
3. Procedencia	10
3.1. Forma	10
3.2. Oportunidad	11
3.3. Legitimación e interés jurídico	12
3.4. Definitividad	12
3.5. Presupuesto específico de procedencia	12
4. Contexto	14
Actos previos	15
Asamblea de Elección	16
5. Cadena impugnativa	19
5.1. Juicios ante el Tribunal Electoral de Oaxaca	19
a. Diversos actos relacionados con el desarrollo del proceso	20
b. Indevida validación de la planilla declarada ganadora	24
5.2. Sentencia recurrida	24
6. Estudio	26
6.1. Agravios del recurso de reconsideración	26
6.2. Pretensión	29
6.3. Causa de pedir	29
6.4. Análisis de caso	29
6.5. Tesis	30
6.6. Análisis de los agravios	31
7. Decisión	52
RESUELVE	52

Glosario	
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Juicios ciudadanos	Juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Instituto	Instituto Nacional Electoral
Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos	Dirección Ejecutiva de los Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Local
IEEPCO	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Tribunal Local	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca
Sala Regional Xalapa	Sala Regional del Tribunal Electoral del



	Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

RESULTANDO

1. Catálogo de Municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas. El cuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018 aprobó EL CATÁLOGO DE MUNICIPIOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS DEL ESTADO DE OAXACA Y SE ORDENA EL REGISTRO Y PUBLICACIÓN DE LOS DICTÁMENES POR LOS QUE IDENTIFICAN LOS MÉTODOS DE ELECCIÓN DE SUS AUTORIDADES MUNICIPALES, entre los que se encuentra el dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-295/2018, correspondiente a Santiago Xanica, Oaxaca.

2. Minuta de trabajo con personal de la Dirección Ejecutiva de los Sistemas Normativos Indígenas¹ del Instituto Local. Mediante reunión de trabajo celebrada en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos, el doce de agosto de dos mil diecinueve, ciudadanos de la Cabecera municipal y autoridades de las Agencias Municipales de San Felipe Lachilló, Santa María Coixtepec y San Antonio Ozolotepec; determinaron la

¹ En adelante Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos.

conformación del órgano electoral denominado “**Consejo Municipal de Usos y Costumbres de Santiago Xanica**”, cuya composición orgánica sería por ciudadanos de la cabecera municipal y de las Agencias, con la finalidad de desplegar todos los actos relacionados con el procedimiento electoral comunitario relativos la elección de los concejales integrantes del Ayuntamiento, correspondientes al periodo 2020-2022.

3. Asambleas de designación de representantes ante el Consejo Municipal Electoral. Mediante reuniones de dieciocho y veinticinco de agosto de ese año, las Asambleas Generales Comunitarias de las cuatro Comunidades que integran el Municipio (cabecera municipal y tres Agencias), designaron a las personas que las representarían ante el Consejo Municipal Electoral.

4. Lineamientos de la elección. En reunión de trabajo celebrada el cuatro de septiembre, en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos, ciudadanos de la cabecera municipal y los Agentes Municipales acordaron que el proceso electoral se basaría en el método de elección identificado en el dictamen antes mencionado. Asimismo, determinaron los parámetros a los que se sujetarían, entre ellos, la celebración de asambleas electivas simultáneas, e informar a sus respectivas Asambleas Generales Comunitarias, los acuerdos adoptados en dicha reunión.

5. Instalación del Consejo Municipal Electoral. Con fecha trece de septiembre, en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva, se instaló el Consejo Municipal Electoral, órgano encargado de



conducir y organizar el proceso electoral comunitario, quedando integrado de la siguiente forma:

Cargo	Nombre	Procedencia
Presidente	Feliciano Hernández Agente Municipal	San Felipe Lachilló
Secretario	José Albertico Cruz Ríos Agente Municipal	Santa María Coixtepec
Concejal	Raymundo Martínez Martínez Agente Municipal	San Antonio Ozolotepec
Concejal	Mario García López Ciudadano	Cabecera Municipal
Concejal	Nabucodonosor García Cruz Ciudadano	Cabecera Municipal

6. Convocatoria a elección. El diecinueve de septiembre, el Consejo Municipal Electoral aprobó y ordenó la publicación de la Convocatoria para la elección de Autoridades Municipales, correspondiente al periodo 2020-2022, la cual tendría verificativo el veinte de octubre.

7. Registro de candidatos a la Presidencia Municipal. El seis de octubre, solicitaron su registro como candidatos a la Presidencia Municipal los siguientes ciudadanos:

Juan Carlos Ramírez Martínez. Aida Hernández Moreno. Faustino García.	Miguel Ángel Muñoz Jarquín. Hermenegildo Martínez Cruz. Jaime Valente Castro Hernández
--	---

8. Solicitud de información al IEEPCO. Mediante el oficio FGE/FEDE/679/2019, de ocho de octubre de dos mil diecinueve, la Agente Estatal de Investigaciones adscrita a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, le requirió al Instituto local

un informe relacionado con el procedimiento electoral en Santiago Xanica, Oaxaca, en específico, si contaba con un registro de incidentes suscitados el seis de octubre anterior, con posterioridad al registro de candidatos a la presidencia municipal.

9. Renuncia del Secretario e imposibilidad de celebración de la elección de Santa María Coixtepec. Por escrito de diecinueve de octubre, el Agente Municipal de Santa María Coixtepec, Oaxaca, comunicó al Presidente del Consejo Municipal Electoral, su renuncia al cargo de Secretario de ese órgano, así como la imposibilidad de celebrar la asamblea electiva en su Comunidad.

10. Asambleas electivas. El veinte y veintiuno de octubre, las Asambleas Generales Comunitarias de la Cabecera Municipal, de San Antonio Ozolotepec y de San Felipe Lachilló, llevaron a cabo la elección de sus Autoridades Municipales para el periodo 2020-2022, en la que resultó electa Aida Hernández Moreno como Presidenta Municipal.

11. Designación de Concejales. Mediante escrito de treinta y uno de octubre, Aida Hernández Moreno informó al Consejo Municipal Electoral, los nombres de las personas que integrarían el Ayuntamiento.

12. Acuerdo de validez de la elección. Mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-247/2019, de cuatro de diciembre, el Consejo General del Instituto Electoral Local calificó como jurídicamente válida la elección de integrantes del Ayuntamiento de Santiago Xanica, Oaxaca, para el periodo 2020-2022.



13. Juicios locales. El ocho de diciembre posterior, Juan Carlos Ramírez Martínez, interpuso juicio electoral de los sistemas normativos internos, mismo que quedó radicado en el Tribunal local con el expediente **JNI/76/2019**.

Por otra parte, el veintiséis de diciembre siguiente, Alfonsina Cruz Pérez y otros, promovieron juicio local, con el cual se integró en el Tribunal local el expediente **JNI/02/2020**.

14. Sentencia local. El ocho de febrero, el Tribunal local resolvió de manera acumulada los juicios locales, en los que, entre otras cosas, confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca **IEEPCO-CG-SNI-247/2019**, por el que calificó como jurídicamente válida la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento de Santiago Xanica, Oaxaca.

15. Demanda federal. El diecisiete de febrero, Juan Carlos Ramírez Martínez, presentó demanda de juicio ciudadano, a fin de impugnar la sentencia antes precisada; la cual fue radicada con la clave de identificación SX-JDC-49/2020.

16. Sentencia impugnada. El doce de marzo de dos mil veinte, la responsable determinó confirmar la resolución del Tribunal local, al considerar infundados los agravios hechos valer por el inconforme.

17. Interposición del recurso. El dieciocho de marzo siguiente, Juan Carlos Ramírez Martínez, quien se auto adscribe como indígena zapoteca de la comunidad de Santiago Xanica,

Miahuatlán, Oaxaca, interpuso recurso de reconsideración contra la sentencia antes señalada.

18. Turno. El veinte de marzo, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente en el que se actúa y ordenó que se turnara a su ponencia, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

19. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar el expediente al rubro indicado.

20. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite el medio de impugnación, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del correspondiente proyecto de sentencia.

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

1. Competencia

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir la sentencia emitida por una de las salas regionales de este Tribunal Electoral, cuya resolución corresponde de forma exclusiva a este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, con fundamento en lo establecido por 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 4 y 64 de la Ley de Medios.

2. Posibilidad de resolver el asunto en sesión no presencial.

Con motivo de la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la enfermedad causada por la enfermedad COVID-19, el pasado veintiséis de marzo del año en curso, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020, mediante el cual implementó, como medida extraordinaria y excepcional, la celebración de sesiones no presenciales para la resolución de asuntos urgentes, entendiéndose por éstos, aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable.

Mediante el Acuerdo General 4/2020 del pasado dieciséis de abril, se ampliaron los supuestos para determinar los asuntos que podrían ser resueltos en sesión no presencial a aquellos que, de manera fundada y motivada, la propia Sala Superior determinara con base en la situación sanitaria del país, de manera que, si las medidas preventivas se extendieran en el tiempo, según lo determinaran las autoridades sanitarias correspondientes, este Tribunal podría adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.

Posteriormente, por Acuerdo General 6/2020 del pasado uno de julio, el Pleno de la Sala Superior estableció criterios adicionales, a fin de discutir y resolver de forma no presencial asuntos de la competencia del Tribunal Electoral en el actual contexto de la

contingencia sanitaria, dentro de los cuales se encuentran aquellos asuntos que involucren los derechos político-electorales de las personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

En el caso, se controvierte la sentencia emitida en el expediente SX-JDC-49/2020, en la que se confirmó la diversa del Tribunal Electoral de Oaxaca a través de la que confirmó la validez de la elección de concejales del municipio de Santiago Xanica, en ese estado, para el periodo 2020-2022. Proceso electoral que se rige por su propio sistema normativo indígena.

Por tanto, al encontrarse el presente asunto dentro de los supuestos previstos en el último Acuerdo General precisado, es que el puede resolverse mediante sesión no presencial.

3. Procedencia

El recurso reúne los requisitos previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 13, fracción III, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, párrafo 1, incisos a) y b), 65, y 66, de la Ley de Medios.

3.1. Forma

La demanda del recurso de reconsideración se presentó por escrito, y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de la parte recurrente; se identifica el acto impugnado, así como a la autoridad señalada como responsable; se mencionan los hechos materia de impugnación y los agravios que se estiman pertinentes.



3.2. Oportunidad

El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días, previsto para tal efecto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

Ello es así, porque la sentencia controvertida se emitió el doce de marzo de dos mil veinte y fue notificada el mismo día,² mientras que el medio de impugnación fue interpuesto en la Oficialía de Partes de Sala Regional Xalapa, el dieciocho de marzo siguiente.

En este contexto, se considera que la presentación de la demanda fue oportuna, esto es, dentro de los tres días previstos para tal efecto. Ello, sin considerar los días catorce y quince (sábado y domingo), así como el dieciséis, al ser inhábiles.

Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 8/2019 de rubro **COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES**,³ así como del acuerdo general de esta Sala Superior 3/2008.⁴

² Constancia de notificación visible a fojas 130-131 del accesorio 1 del expediente SX-JDC-49/2020

³ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 16 y 17.

⁴ En el punto de acuerdo PRIMERO, prevé que, para los efectos del cómputo de los plazos procesales de los medios de impugnación, que no se encuentren relacionados con un proceso electoral federal o local, se considerarán como días inhábiles los siguientes:

[...]

5. El tercer lunes de marzo;

[...]

3.3. Legitimación e interés jurídico

Se cumple con el requisito porque quien suscribe el presente recurso de reconsideración ejerce la acción por propio derecho, en su calidad de ciudadano del Municipio de Santiago Xanica, Oaxaca, y se auto adscribe como indígena zapoteco.

Asimismo, cuenta con interés jurídico puesto que aduce que la sentencia impugnada, la cual recayó al juicio por él promovido, le causa una afectación a su derecho político electoral de ser votado en la elección de concejales al Ayuntamiento de referencia, en el cual participó como candidato.

3.4. Definitividad

Se cumple con este requisito porque el recurso se interpone contra la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en un juicio ciudadano de su competencia, la cual no admite ser controvertida por otro medio de impugnación.

3.5. Presupuesto específico de procedencia.

De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b) y 62, párrafo 1, fracción IV, de la Ley de Medios, por regla general, el recurso de reconsideración sólo es procedente para revisar sentencias de las Salas Regionales en las que se haya determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Sin embargo, tras una interpretación de los artículos 1 y 17 de la Constitución Federal que privilegian el derecho de acceso a la justicia, esta Sala Superior ha ampliado la procedencia del recurso



de reconsideración, cuando las Salas Regionales hayan inaplicado una norma de derecho consuetudinario que tiene una trascendencia constitucional, puesto que protegen costumbres establecidas por las comunidades o pueblos indígenas a través de los procedimientos ancestrales y aceptados por sus integrantes para la elección de sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos.

Sirve de sustento para lo anterior, la jurisprudencia de este órgano jurisdiccional identificada con el número 19/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.**⁵

En principio, cabe señalar que en la sentencia controvertida la Sala Regional mencionó que, ante la negativa del Presidente Municipal de convocar a la elección para la renovación de los concejales del Ayuntamiento, ciudadanos de las cuatro Comunidades acudieron al Instituto local, para acordar la conformación del Consejo Municipal por Usos y Costumbres de Santiago Xanica, órgano electoral encargado de la preparación y desarrollo de su procedimiento electoral comunitario.

De la lectura a la demanda, el recurrente esencialmente argumenta una inaplicación de las normas consuetudinarias de la comunidad indígena a la que pertenece, ya que, en su concepto,

⁵ Consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

se realizó un cambio injustificado del método de elección de concejales al Ayuntamiento, sin consultarlo previamente a la Asamblea Comunitaria.

Para el recurrente la Sala Regional violenta el derecho a la libre determinación de la comunidad, así como el derecho a la consulta, toda vez que concluye que se modificó su sistema normativo, aseverando que la asamblea como máxima autoridad creó el Consejo Municipal Electoral, lo cual, en su concepto no fue así.

En consecuencia, para determinar si efectivamente la Sala Regional inaplicó las normas consuetudinarias de esa comunidad indígena, lo procedente es tener por satisfecho el requisito y analizar el fondo de la cuestión planteada.

Similar criterio se asumió al conocer de los recursos de reconsideración SUP-REC-11/2020 y SUP-REC-24/2020.

4. Contexto

Santiago Xanica, Oaxaca, es un municipio que electoralmente se rige por su propio sistema normativo indígena.

El municipio se integra por cuatro comunidades que son autónomas entre sí. 1. La cabecera municipal, 2. San Felipe Lachilló, 3. Santa María Coixtepec y 4. San Antonio Ozolotepec. Con la precisión de que cada comunidad cuenta con su propia Asamblea General Comunitaria, como máximo órgano de autoridad.



La presidencia municipal y la sindicatura propietarios se eligen cada tres años. En la última elección de autoridades, realizada en 2016, la Presidencia Municipal en funciones emitió la convocatoria correspondiente.

Conforme al Dictamen⁶ emitido por el Instituto local, se estableció como método de elección el siguiente:

Actos previos

Previo a la elección, se realizan las siguientes actividades:

- En 2016, las Autoridades Municipales de Santiago Xanica sostuvieron reuniones previas con las representaciones de las Agencias, a fin de establecer las modalidades de realización de la elección y definir los requisitos de participación, así determinar la fecha de la Asamblea General de la Elección;
- Las Agencias municipales realizan reuniones previas, con la finalidad de dar a conocer los acuerdos de las autoridades respecto de las próximas elecciones;
- Conforme a los tiempos señalados en la convocatoria, previo a la elección, la Autoridad municipal en funciones lleva a cabo el registro de planillas vigilando que su la integración incluya mujeres;
- Las y los aspirantes a candidatos, acreditan el cumplimiento de los requisitos ante la Autoridad Municipal, en los términos establecidos en la convocatoria; y

⁶ DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-295/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XANICA, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

- Cada candidatura, da a conocer ante las Autoridades Municipales de la Cabecera y las Agencias, el listado de representantes acreditados para la vigilancia de las elecciones en cada sede de elección.

Asamblea de Elección

La última elección de autoridades (2016) se sujetó conforme a las siguientes reglas:

- La Presidencia Municipal en funciones emite la convocatoria correspondiente;
- La convocatoria se da a conocer a través de anuncios pegados en los lugares visibles del Municipio, así como a través de oficios dirigidos a los Agentes y Representantes de las comunidades;
- Se convoca a hombres y mujeres mayores de 18 años, personas originarias del municipio y habitantes de la cabecera; rancherías y Agencias, con residencia superior a 6 meses en el Municipio;
- Se realizan Asambleas de elección simultáneas en la Cabecera y las Agencias, convocadas en la misma fecha y horario, las cuales tienen la finalidad de elegir a las Autoridades Municipales;
- La Asamblea de la Elección se realiza en los lugares que los representantes de cada comunidad determinen,
- Las Autoridades Municipales de la Cabecera y cada una de las Agencias, son las encargadas de instalar las Asambleas de elección y realizar el pase de lista de asistencia con la finalidad de verificar el quorum legal, en general, las



Asambleas comunitarias se sujetan a sus propias normas y procedimientos;

- Instaladas cada una de las Asambleas, éstas deciden la conformación de la Mesa de los Debates, la cual pueden ser integradas por mayoría de votación o asignación directa.
- En cada Asamblea, se instalan pizarras o cartulinas identificadas con el nombre de cada candidato registrado que encabezan las planillas.
- Las y los ciudadanos pasan al frente, identificándose con su credencial de elector y plasman una raya en la pizarra, o el espacio de la pizarra que corresponde a la planilla de su preferencia;
- Las Autoridades Municipales o de las Agencias, así como la Mesa de los Debates de cada comunidad y las representaciones acreditadas de cada planilla, vigilan el desarrollo de la elección;
- El voto que se emite para la persona que encabeza una planilla, se computa para la totalidad de la misma, conformada por 9 propietarios y 9 suplentes;
- Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que viven en la cabecera municipal y en las Agencias Municipales y de Policía;
- En cada sede de la elección, se levanta un acta de escrutinio y cómputo, firmada por los integrantes de cada mesa de los debates, autoridades comunitarias y se anexa el registro de asistencia; esta documentación es entregada a la Autoridad Municipal;

- En la cabecera municipal, las Autoridades municipales y Mesa de los Debates instalada para la cabecera, así como representaciones de todas las agencias y planillas, realizan el cómputo final de la elección, con la sumatoria de los resultados contenidos en cada acta, y declaran a la planilla ganadora.
- Se levanta el acta del cómputo final de las Asambleas de la Elección, en que constan los resultados y el cómputo, así como la integración del Ayuntamiento electo, firmando las Autoridades Municipales y de las Agencias, así como representaciones de las planillas.
- El expediente de la elección se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca

Para la elección que se controvierte, el Presidente Municipal se negó a emitir la convocatoria respectiva.

A fin de dar continuidad a la elección de autoridades, las cuatro comunidades acordaron la conformación del Consejo Municipal Electoral, el cual fue el órgano encargado de la preparación y desarrollo del proceso electoral.

Tanto en la sentencia del Tribunal local, como en la de la Sala Regional, se tuvo como hecho no controvertido el que las Asambleas Comunitarias de las cuatro comunidades avalaron la integración del Consejo antes señalado, por lo que, el trece de septiembre de dos mil diecinueve, en la oficina de la Dirección de Sistemas Normativos, se instaló dicho órgano.



El diecinueve de septiembre siguiente, el Consejo Municipal aprobó la convocatoria para la elección de integrantes del ayuntamiento 2020-2022. Elección que se llevaría a cabo el veinte de octubre y se basaría en el Dictamen a través del cual el Instituto local identificó el método de elección de concejales de ese ayuntamiento.

De conformidad con la convocatoria, el seis de octubre se registraron la y los candidatos a la presidencia municipal.

Durante el registro de candidatos, días previos a la elección y durante la jornada electoral, la agrupación conocida como Comité de Defensa de los Pueblos Indígenas (COCEDI) realizó diversos actos de violencia encaminados a impedir la realización de la elección, así como inhibir el ejercicio del derecho a votar de la ciudadanía.

5. Cadena impugnativa

5.1. Juicios ante el Tribunal Electoral de Oaxaca

Ante el Tribunal local se presentaron dos juicios electorales de los sistemas normativos internos, los cuales se resolvieron de manera acumulada. De los escritos de demanda, el Tribunal local advirtió que las partes actoras de ambos juicios esgrimían los mismos agravios, siendo los siguientes:

I. Indebida instalación del Consejo Municipal Electoral, en la sesión permanente el día de la elección.

- II. Incertidumbre respecto de los actos consignados en las actas de las asambleas electivas simultáneas.
- III. Variación en la fecha de la elección en San Felipe Lachilló.
- IV. Vulneración a los principios de certeza y legalidad.
- V. Instalación de la asamblea electiva de la cabecera municipal, por autoridades sin atribuciones para ello, así como su cambio de sede.
- VI. Inexistencia de la asamblea electiva de Santa María Coixtepec.
- VII. Falta de quorum de la Asamblea General Comunitaria.
- VIII. Falta convocatoria a los representantes de los candidatos a las asambleas electivas.
- IX. Violencia generalizada antes y durante la jornada electoral.
- X. Indebida validación de la planilla declarada ganadora.

A partir de lo anterior, estableció como método de estudio, el análisis conjunto de los agravios del I al IX y el último de manera individual.

a. Diversos actos relacionados con el desarrollo del proceso

En la sentencia se contextualiza el escenario de violencia que enmarcó la elección, por mencionar algunos hechos, se tienen los siguientes:

- El día del registro de las candidaturas un conjunto de personas armadas pertenecientes al grupo autodenominado Comité de Defensa de los Pueblos Indígenas (CODEDI) retuvo y torturó a un Agente Estatal de Investigación, dos policías estatales y un ciudadano.



- Con motivo de las lesiones infringidas el Agente de Investigación perdió la vida; agente que se encontraba en descanso y era esposo de la entonces candidata a la presidencia municipal.
- A consecuencia de esos hechos, la Secretaría de Seguridad Pública sugirió al Instituto local, modificar la fecha de la elección, al no haber condiciones para su celebración.
- Mediante escrito de diecinueve de septiembre, el Secretario del Consejo Municipal renunció a su cargo, con motivo de diversas amenazas recibidas en su contra.
- El Agente Municipal de San Felipe Lachilló, realizó una certificación de hechos en la que hizo constar amenazas en su contra y de la ciudadanía, en caso de que se llevara a cabo la asamblea como estaba prevista en la convocatoria.

Al respecto, se señala que no obstante que se amedrentó a la ciudadanía, integrantes del Consejo Municipal y a las Autoridades municipales, a fin de impedir que se instalaran las asambleas electivas simultáneamente en cada una de las comunidades, así como inhibir el ejercicio del derecho del voto; en defensa de sus derechos político electorales, dentro de sus limitadas posibilidades y bajo la zozobra de ser víctimas de alguna agresión, decidieron llevar a cabo sus respectivas asambleas electivas y salir a votar.

Así, en la fecha programada en la convocatoria, se llevaron a cabo dos asambleas una en la cabecera y otra en la comunidad de San Antonio Ozolotepec. Se precisó que, si bien la parte actora cuestionaba que la realizada en la cabecera municipal carecía de

validez, al no haber sido convocada por autoridad legítima, ello, en concepto del Tribunal, derivó de la negativa del Presidente Municipal para convocar a elecciones, por lo que la ciudadanía de la cabecera municipal y los Agentes Municipales, realizaron los actos preparativos de la elección, esto es, se estuvo en una situación atípica, en la que no se podía exigir que la elección fuera convocada por la autoridad facultada al efecto.

Por otro lado, se sostuvo que se encontraba justificado el cambio de fecha de la elección en la comunidad de San Felipe Lachilló y que la asamblea electiva de la cabecera municipal se llevara a cabo en lugar distinto. En cuanto al cambio de fecha, puesto que se hizo en atención a las amenazas de que fue objeto el Agente Municipal y ante la presencia de grupos armados el día de la fecha programada.

Por lo que hace a la modificación del lugar, atendió a la presencia de personal armado que tenía “custodiado” el Palacio Municipal y amenazaban a quienes pretendían votar, por lo que la ciudadanía se trasladó de sede. En tal sentido, se destacó que tales cambios ante situaciones extraordinarias se encontraban justificados conforme a la normativa aplicable.

Aunado a lo anterior, se destacó que las circunstancias antes descritas, también generaron que el número de votantes fuera menor a la elección ordinaria anterior.⁷

⁷ Lo anterior se acreditó mediante diversas documentales a las cuales el Tribunal local dio valor probatorio pleno.



En otro tema, sostuvo que con motivo de la renuncia del Secretario del Consejo Municipal, el día de la elección, ese órgano solo se encontraba conformado por tres de las cuatro comunidades que integran el ayuntamiento, por tanto, en concepto de ese órgano jurisdiccional el que éste fuera instalado con tan sólo dos integrantes, representantes de dos de las comunidades, atendiendo a las circunstancias particulares, lo cual es válido, puesto que el resto de integrantes no asistieron *motu proprio*, lo cual no es imputable al resto de miembros.

Asimismo, consideró infundada la falta de representación de las candidaturas en la sesión permanente, puesto que, atendiendo a la convocatoria, se estableció la fecha y hora en la que ésta se verificaría.

En suma, sostuvo que, si bien una de las cuatro asambleas no se llevó a cabo, así como una más se celebró al día siguiente del que estaba programada, aunado a que el número de votantes fue menor al de la elección inmediata anterior, tales elementos no eran determinantes para declarar la nulidad de la elección.

Ello, puesto que todo fue consecuencia de los actos perpetrados por los integrantes de la COCEDI, tendientes a impedir las elecciones y que dichas acciones generen la nulidad de la elección, actualiza un fraude a la Ley, pues con ello, en vez de que el sistema de medios de impugnación cumpla su finalidad constitucional de tutelar que las elecciones se ajusten a

determinados principios, con la nulidad de elección, se provocaría justamente la vulneración de tales principios.

Así, concluyó que adoptar un criterio en el sentido de declarar la nulidad en tales condiciones, podría propiciar un precedente negativo que permitiera que grupos sociales o actores políticos llevaran a cabo conductas contrarias a derecho, con el fin de sabotear la función de organización de las elecciones, a sabiendas que generarán la nulidad de cualquier elección.⁸

b. Indebida validación de la planilla declarada ganadora

Se consideró infundado el planteamiento relativo a que el día de la elección únicamente se votó por quien ocuparía la presidencia municipal, no así por el resto de los integrantes del Ayuntamiento, por lo que fue indebido que el Consejo General de Instituto local, declarara válida la elección de toda la planilla.

Lo anterior, puesto que, conforme al sistema normativo indígena del Municipio, el día de la elección solo se vota por la candidatura a la presidencia municipal, y una vez que ésta es electa, mediante oficio informa al Consejo Municipal Electoral los nombres de las personas que integrarán el ayuntamiento. Forma de elección que fue establecida en la convocatoria para el proceso electoral en cuestión.

5.2. Sentencia recurrida

⁸ Señaló que tal criterio fue sostenido por la Sala Xalapa al resolver los juicios SX-JIN-45/2015 y SX-JDC-417/2017.



Sala Regional Xalapa confirmó la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, que declaró válida la elección, en síntesis, por las siguientes consideraciones.

- Consideró infundados los agravios relativos a que la sentencia del Tribunal local violaba los principios de exhaustividad y congruencia, puesto que del análisis de tal resolución se advierte que se estudiaron y valoraron las actas correspondientes a tres asambleas comunitarias, las cuales tuvieron verificativo en la cabecera municipal, San Felipe Lachilló y San Antonio Loxicha.

Asimismo, se analizaron las circunstancias por las que hubo variaciones en los lugares, fechas y horarios, en los que se desarrollaron las asambleas comunitarias antes mencionadas, así como las que provocaron que en Santa María Coixtepec, no tuviera verificativo la asamblea electiva.

- En cuanto a la integración de Consejo Municipal durante la sesión permanente, se precisó que de la lectura del acta respectiva se advertía que solo la suscriben dos de los seis consejeros electorales. Sin embargo, sostuvo que ello atendió a cuestiones justificadas, sin que tal circunstancia fuera de la entidad suficiente para calificar como fundado el agravio, puesto que, con independencia de los hechos de violencia, en su sistema electoral no se advierte un requisito de quorum determinado para que las determinaciones del consejo municipal sean válidas.
- En tal sentido, se respaldó la conclusión del Tribunal local en cuanto a que el órgano electoral al funcionar con dos

consejeros de Comunidades distintas, atendiendo a las circunstancias concretas, se considera que fue válida la instalación y funcionamiento, puesto que los dos consejeros de la cabecera municipal, pese a que la fecha y hora de la sesión estaba prevista en la convocatoria, no justificaron su inasistencia, en perjuicio de la ciudadanía que sí asistió a las asambleas electivas.

De ahí que se concluyera que no le asistía la razón al actor, en el sentido de que se declarara la inconstitucionalidad e ilegalidad de la sentencia local y, en consecuencia, se anulara la asamblea electiva de Santiago Xanica, Oaxaca.

6. Estudio

6.1. Agravios del recurso de reconsideración

La parte recurrente hace valer, en esencia, los siguientes motivos de agravio.

El actor indica que la celebración de la elección no se llevó en un recinto oficial, que no se presentaron pruebas fehacientes de la difusión de la convocatoria y que en el acta de Asamblea de la Agencia de San Felipe Lachilló, no se estableció el quorum legal, tampoco la emisión y difusión de la convocatoria

Asimismo, manifiesta que es errónea la conclusión a la que arriba la Sala Regional en los párrafos siguientes:



66. A juicio de esta Sala Regional los conceptos de agravio hechos valer por el actor son infundados; en tanto que las manifestaciones formuladas por los terceros interesados en su escrito de comparecencia son ajustadas a Derecho y, por ende, la sentencia del Tribunal local, puesto que de autos se advierte que se analizaron de forma integral las constancias relacionadas con las asambleas electivas.

67. En efecto, del análisis de la resolución que se controvierte, se advierte que se analizaron y valoraron las actas correspondientes a tres asambleas comunitarias, las cuales tuvieron verificativo en la cabecera municipal, San Felipe Lachilló y en San Antonio Loxicha.

68. Asimismo, se analizaron las circunstancias por las que hubo variaciones en los lugares, fechas y horarios, en los que se desarrollaron las asambleas comunitarias antes mencionadas, así como las que provocaron que en Santa María Coixtepec, no tuviera verificativo la Asamblea Electiva.

...

111. Ante la negativa del Presidente Municipal de convocar a la elección para la renovación de los concejales del Ayuntamiento, ciudadanos de las cuatro Comunidades acudieron al IEEPCO, para acordar la conformación del Consejo Municipal por Usos y Costumbres de Santiago Xanica, órgano electoral encargado de la preparación y desarrollo de su procedimiento electoral comunitario.

Lo anterior, a su decir, puesto que la comunidad de referencia no ha determinado modificar su sistema normativo, sin embargo, la responsable da por hecho un acuerdo celebrado ante el Instituto local, violentando su libertad de autodeterminación y sufragio universal.

Sostiene que la resolución de la Sala Regional violenta el derecho a la libre determinación de la comunidad, así como el derecho a la consulta, toda vez que concluye que se modificó su sistema normativo, aseverando que la asamblea como máxima autoridad creó el Consejo Municipal Electoral, lo cual, en su concepto no fue así, sino que únicamente se basaron en el dicho de diversos representantes del municipio, quienes se reunieron en las instalaciones de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos, sin que exista evidencia alguna de que tal determinación haya

sido tomada por la Asamblea General Comunitaria, como máximo órgano de decisiones, pasando por alto que ha sido criterio de este Tribunal Electoral, que para la modificación de un sistema normativo debe ser consultado ese máximo órgano, con la finalidad de que determine lo que a su forma de pensar y en concordancia con sus tradiciones estime conveniente.

En tal sentido, argumenta que tal omisión se cometió desde la aprobación del dictamen por el cual se identificó su método de elección, mismo que sirvió de base para la revisión realizada en la sentencia que se controvierte, lo cual acotó el análisis del contexto intercultural.

Por otro lado, manifiesta que el Consejo Municipal no garantizó la libertad del sufragio, sino a una imposición realizada por el Instituto local, ya que influyó en las mesas de trabajo para la creación del Consejo de referencia, lo cual no fue aprobado por la asamblea comunitaria como máxima autoridad. Incluso, sostiene que se apercibió a la comunidad, que, en caso de no cumplir con ello, no se calificaría como válida su Asamblea de elección, de ahí que se determinó emitir la convocatoria en esos términos.

Sin embargo, a su decir, no se determinó modificar su sistema normativo indígena, por lo que se debió observar el sistema de cargos de la comunidad, el cual tenía por objeto garantizar el acceso de las mujeres al Ayuntamiento.

Asimismo, menciona que en las asambleas de elección de veinte y veintiuno de octubre no ejercitaron el derecho a votar y ser votados los ciudadanos de la Agencia Municipal de San Antonio



Ozolotepec y Santa María Coixtepec, incumpliendo con ello los acuerdos previos asumidos en tal sentido.

En suma, concluye que, en su caso, previo a la modificación de su sistema normativo, se debió consultar a la comunidad tal situación, por lo que, al no haberlo hecho se vulnera tal derecho.

6.2. Pretensión

De lo antes enunciado, se concluye que la pretensión del recurrente es que se anule la elección del Ayuntamiento en cuestión, ya que, en su concepto, se modificó su sistema normativo interno, sin que esto hubiera sido aprobado por la Asamblea General Comunitaria.

6.3. Causa de pedir

La causa de pedir la sustentan en que el hecho de que se haya creado el Consejo Municipal Electoral y validado la elección sin la participación de dos de las comunidades, trastoca el sistema normativo indígena y, en consecuencia, su derecho de autonomía y autogobierno. Ello toda vez que, a su decir, tal modificación no fue aprobada por su Asamblea General Comunitaria previa consulta informada.

6.4. Análisis de caso

El estudio de los agravios se hará a partir de aquellos relacionados con la supuesta inaplicación de la norma consuetudinaria, dado que el recurrente alega un cambio injustificado del método de elección de concejales al

Ayuntamiento; puesto que por éstos se determinó la procedencia del recurso de reconsideración. Ello, considerando que el recurso de reconsideración al ser un medio de impugnación extraordinario cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad de las sentencias de las Salas Regionales, por lo que quedan fuera de su alcance las cuestiones de mera legalidad.

6.5. Tesis

Se **desestiman** los agravios puesto que no hubo una modificación al sistema normativo indígena, sino que la organización, desarrollo y validación de la elección, como se sustenta en la sentencia impugnada, se realizó considerando el contexto integral en que se desarrolló el proceso electoral en el Ayuntamiento de referencia y en atención a la facultad de autogobierno de la propia comunidad.

Esto es, la creación del Consejo Municipal Electoral fue a propuesta de los integrantes de la comunidad y con el aval de las Asambleas Generales de las cuatro comunidades que integran el municipio y atendió a la negativa de la autoridad facultada al efecto para emitir la convocatoria a la elección, mientras que la validación de la elección, no obstante, la falta de celebración de una asamblea comunitaria se sustentó en ésta tuvo como origen el escenario de violencia generado por un grupo de personas.

Esto es, las reglas que imperaron para el proceso electoral en estudio derivaron de un contexto específico y extraordinario, lo cual no implica una modificación al sistema normativo de la comunidad, que deba aplicarse en elecciones posteriores, a menos que así lo determinen en su oportunidad.



6.6. Análisis de los agravios

En principio, debe precisarse que, tratándose de conflictos comunitarios, es necesario valorar el contexto 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.

En este sentido, ante la existencia de un escenario de conflicto comunitario, el análisis contextual permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución General, como en la local (entre ellas, Oaxaca), así como por el Derecho internacional, evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia, podría resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.

Con esta forma de proceder, se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia, distinta a

la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre "ganadores" y "perdedores" sobre la determinación de un tercero imparcial.

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

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

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en asuntos relacionados con los derechos de las



comunidades indígenas, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.⁹

En el caso, se encuentran en juego el derecho fundamental de los integrantes de las comunidades indígenas a la libre determinación y autogobierno, puesto que el recurrente argumenta una supuesta modificación a su sistema normativo indígena.

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 respeto a los derechos humanos de sus integrantes.

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

La Constitución del Estado de Oaxaca, en su artículo 16, párrafo séptimo, reconoce los sistemas normativos internos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como jurisdicción a sus autoridades comunitarias, los cuales elegirán autoridades o representantes garantizando la participación de mujeres y

⁹ *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51.

hombres en condiciones de igualdad, observando el principio de paridad de género, conforme a las normas de la Constitución Federal, esa Constitución Local y las leyes aplicables.

En ese sentido, el artículo 273, párrafo 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas del estado de Oaxaca a la libre determinación y, como una expresión de ésta, la autonomía para decidir libremente sus formas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus sistemas normativos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, y teniendo a la asamblea general comunitaria como el máximo órgano de deliberación y toma de decisiones, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución Local y la Soberanía del Estado.

Asimismo, en el párrafo 5, establece que las disposiciones contenidas en ese Libro, son reglamentarias de los artículos 16 y 25, fracción II, del apartado A, y demás aplicables de la Constitución Local, y tienen como objeto respetar y garantizar la vigencia y eficacia de las instituciones, prácticas y procedimientos político electorales de los municipios y comunidades indígenas y afroamericanas; así como vigilar el respeto al derecho a votar y ser votado, y en general a los derechos humanos en la realización de sus procesos electorales.



De lo anterior, se advierte que la legislación electoral prevé el derecho de las comunidades a la libre determinación para elegir conforme a sus propias normas, el cual lleva implícita la facultad de elaborar o modificar sus normas, procedimientos e instituciones electorales.

Ahora bien, en concordancia con lo anterior, el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca, cuenta, entre otras, con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas,¹⁰ la cual tiene las siguientes atribuciones:¹¹

- Garantizar y promover el fortalecimiento y respeto de los sistemas normativos de los pueblos indígenas y afroamericanos para la elección de sus autoridades o representantes;
- Garantizar que todos los asuntos y controversias se resuelvan con base en los sistemas normativos indígenas de que se trate, a fin de preservar la pluralidad política del estado;
- Sistematizar la información relacionada con las reglas indígenas, o en su caso, los estatutos electorales comunitarios de los municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas;
- Con base en la fracción anterior, elaborar y actualizar el Catálogo General de los municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante sus sistemas normativos

¹⁰ Artículo 48, párrafo 2, fracción IV, de la Ley Electoral local.

¹¹ Artículo 52 de la Ley Electoral local.

indígenas, para someterlo a la aprobación del Consejo General a través del Secretario Ejecutivo;

- Elaborar el proyecto de dictamen de procedencia para la inscripción de los informes, o en su caso, los estatutos electorales comunitarios, que soliciten las instancias municipales competentes, y someterlo conocimiento del Consejo General, a través del Secretario Ejecutivo;
- Proporcionar orientación, cuando le sea solicitada por las instancias comunitarias competentes, para la elaboración de los estatutos electorales comunitarios;
- Recabar con oportunidad la información relativa a la fecha, hora y lugar de la celebración del acto de renovación de concejales de los ayuntamientos, que se renuevan mediante sus sistemas normativos indígenas;
- Efectuar reuniones de trabajo con los municipios que se rigen bajo el sistema normativo indígena, y que soliciten la coadyuvancia del Instituto Estatal;
- Implementar el procedimiento y realizar las tareas de mediación, cuando se presenten controversias respecto de las normas electorales indígenas o en los procesos de elección de autoridades municipales, a fin de lograr una solución pacífica y democrática;
- Dar cuenta al Secretario Ejecutivo, de las controversias que surjan en los procesos de elección de autoridades municipales, así como del procedimiento de mediación que se esté llevando a cabo con las partes;
- Presentar al Consejo General, los informes y proyectos de resolución sobre las controversias;



- Coadyuvar en la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones ordinarias y extraordinarias de concejales de los ayuntamientos sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas, que le sea ordenada por el Consejo General, el Congreso o el Tribunal, o a solicitud de las partes o candidatos contendientes;
- Elaborar el proyecto de dictamen correspondiente a cada elección de los ayuntamientos sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas, y presentarlo oportunamente al Consejo General para los efectos legales correspondientes, por conducto del Secretario Ejecutivo;
- Proporcionar asesoría a las autoridades municipales u otras instancias encargadas de la renovación de los ayuntamientos, e integrar la documentación de sus procesos electorales;
- Presentar al Consejo General, a través de la Secretaría Ejecutiva, su programa anual de actividades; y
- Las demás que le encomienden el Consejo General, su Presidente, el Secretario Ejecutivo, esta Ley y la normatividad interna del Instituto Estatal.

Con relación a las atribuciones antes señaladas, el artículo 278 de la Ley Electoral local, establece que corresponde a los municipios que se eligen conforme a sus Sistemas Normativos, proporcionar la información relativa a su método de elección, así como sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos que integran sus sistemas normativos relativos a la elección de sus Autoridades; información que servirá al Instituto local, a través de

la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, para elaborar el Dictamen respectivo con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección.

Asimismo, el artículo 179, párrafo 3, de la ley de referencia prevé que, a petición de la asamblea general comunitaria, o a través de las autoridades competentes, el Instituto Estatal podrá establecer convenios de colaboración para coadyuvar en la preparación, organización o supervisión de la elección.

De lo anterior, se advierte que el Instituto Electoral local, a través de la Dirección de Sistemas Normativos, tiene la facultad de asesorar y coadyuvar a los ayuntamientos que se eligen por sistema normativo indígena para la celebración de sus respectivos procesos electorales, pero siempre salvaguardando el derecho de autodeterminación y autogobierno de las comunidades.

Ahora bien, en el caso en estudio, cabe destacar que tanto el Tribunal local como la Sala Regional señalaron, en sus respectivas sentencias, como hechos **no controvertidos** que, ante la negativa del Presidente Municipal de convocar a la elección para la renovación de los concejales del Ayuntamiento, ciudadanos de las cuatro comunidades acudieron al Instituto local. En reuniones de trabajo se acordó la conformación del Consejo Municipal por Usos y Costumbres de Santiago Xanica, órgano electoral encargado de la preparación y desarrollo del su procedimiento electoral comunitario.

Asimismo, que las Asambleas Generales Comunitarias de las cuatro Comunidades, avalaron la integración del Consejo



Municipal antes referido y designaron a sus respectivos representantes.

En tal sentido, el trece de septiembre, en las oficinas de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos, se instaló el Consejo Municipal, y se determinó que la sede de este órgano sería la comunidad de Santa María Coixtepec.

El diecinueve de septiembre siguiente, el Consejo Municipal aprobó la convocatoria para la elección de integrantes del ayuntamiento para el periodo 2020-2022 y se basaría en el dictamen emitido por el Instituto local, en el cual se identificó el método de elección de concejales de ese Municipio.

Asimismo, se ordenó la publicación de la convocatoria, siendo los integrantes del Consejo los responsables de su difusión en las respectivas Comunidades.

De lo anterior, se advierte que, por un lado, no se modificó el sistema normativo de municipio, sino que, en el proceso electoral en específico, ante la negativa del presidente municipal de convocar a elecciones, la ciudadanía se organizó a efecto de que la renovación de sus autoridades se llevara a cabo conforme a las costumbres existentes en la comunidad, por lo que se creó el Consejo Municipal y, por otro, que la creación de tal órgano fue avalada por las Asambleas Generales de las cuatro comunidades, situación que no es motivo de controversia, como lo precisó el Tribunal local y la Sala Regional.

En tal contexto, en concepto de esta Sala Superior los planteamientos realizados por el recurrente deben ser **desestimados** por las siguientes razones.

En principio, es importante destacar que, contrario a lo argumentado por el recurrente, de la sentencia de la Sala Regional no se advierte una modificación al sistema normativo de la comunidad, esto es, de la revisión integral de la resolución así como de las constancias que integran el expediente, se concluye que las reglas que imperaron en el actual proceso electoral no deberán ser aplicadas en ocasiones futuras (salvo que así lo establezca la propia comunidad en ejercicio de su facultad de autodeterminación), sino que se establecieron para el caso en específico y dado el contexto extraordinario que se dio en el municipio.

En efecto, del dictamen aprobado por el Instituto local¹² se advierte que el órgano encargado de manera ordinaria de convocar a la elección es la Presidencia Municipal en funciones, en tal sentido el once de enero de dos mil diecinueve, la Dirección de Sistemas Normativos solicitó a la autoridad municipal de Santiago Xanica, informara la fecha, lugar y hora de la celebración de la Asamblea General Comunitaria de Elección.

En atención a tal solicitud, el Presidente Municipal informó al Instituto local que resultaba imposible realizar actos tendientes a la elección ordinaria para elegir concejales.

¹² DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-295/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XANICA, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.



Mediante escrito de quince de julio de ese año, diversos ciudadanos ostentándose como representantes de diversos comités del Municipio de referencia, solicitaron al Instituto local requerir al Presidente Municipal para que emitiera la convocatoria a la elección, así como para que tomara las medidas necesarias a efecto de que se llevara a cabo la renovación de sus autoridades.¹³

El doce de agosto siguiente, se llevó a cabo una reunión de trabajo en la cual asistieron Agentes Municipales y personal del Instituto local,¹⁴ en la que se acordó lo siguiente:¹⁵

PRIMERO: Todos los presentes, ciudadanos representativos de la cabecera municipal y los agentes municipales de San Felipe Lachillo, Santa María Coixtepec y San Antonio Ozolotepec están de acuerdo de conformar un órgano electoral del municipio Santiago Xanica, el cual se encargará de conducir y organizar el proceso de elección ordinaria 2019, para el nombramiento de sus autoridades municipales que fungirán para el periodo 2020-2022, el cual se denominará “Consejo Municipal de Usos y Costumbres de Santiago Xanica”.

SEGUNDO. Los agentes municipales de San Felipe Lachillo, Santa María Coixtepec y San Antonio Ozolotepec acuerdan y manifiestan en llevar a sus respectivas comunidades la propuesta de integración de un “Consejo Municipal de Usos y Costumbres de Santiago Xanica”, el cual se encargará de su proceso electoral ordinario 2019.

TERCERO. Lo ciudadanos de la cabecera municipal acuerdan que a través de sus autoridades tradicionales convocaran a una asamblea general para poner a consideración de la cabecera municipal la propuesta de integración del “Consejo Municipal de Usos y Costumbres de Santiago Xanica”, el cual se encargará de su proceso electoral ordinario 2019, así también designará a través de dicha asamblea general a los representantes de la cabecera municipal para que se integren al Consejo Electoral.

CUARTO. Los ciudadanos representativos de la cabecera municipal y los agentes municipales de San Felipe Lachillo, Santa María Coixtepec y San Antonio Ozolotepec están de acuerdo y se

¹³ Visible a foja 168 del cuaderno accesorio 1.

¹⁴ El Presidente Municipal no asistió no obstante haber sido convocado.

¹⁵ Acta visible a foja 162 del cuaderno accesorio 2

comprometen que a más tardar para el día 25 de agosto del presente año llevaran a cabo asambleas comunitarias.

QUINTO. Todos los presentes, ciudadanos representativos de la cabecera municipal y los agentes de San Felipe Lachillo, Santa María Coixtepec y San Antonio Ozolotepec están de acuerdo en hacer de conocimiento a la Dirección Ejecutiva la determinación de sus respectivas asambleas comunitarias, a través de la entrega de sus actas de asamblea y listas de asistencia, así también para el caso de la cabecera municipal las personas designadas para la integración del “Consejo Municipal de Usos y Costumbres de Santiago Xanica” a más tardar para el día 27 de Agosto del Presente año.

SEXTO. Los aquí presentes, ciudadanos representativos de la cabecera municipal y los agentes municipales de San Felipe Lachillo, Santa María Coixtepec y San Antonio Ozolotepec acuerdan reunirse para el día MARTES 27 DE AGOSTO del año en curso a las 12:00 horas, en las oficinas que ocupa la Dirección Ejecutiva, sito en calle amapolas esquina sauces número 1200, colonia reforma, Oaxaca de Juárez, con la finalidad de conocer lo determinado y aprobado por las comunidades del municipio de Santiago Xanica y continuar con las mesas de dialogo referente al proceso de elección ordinaria 2019, por lo cual se dan por legalmente notificados todos los aquí presente.

SÉPTIMO. Los aquí presentes, ciudadanos representativos de la cabecera municipal y las agencias municipales de San Felipe Lachillo, Santa María Coixtepec y San Antonio Ozolotepec que los acuerdos anteriores derivan de la negatividad y omisión del presidente municipal de asistir a estas mesas de dialogo para ver lo relativo al proceso electoral ordinario 2019 del municipio de Santiago Xanica.

De lo antes descrito, podemos resaltar lo siguiente:

- La autoridad facultada para emitir la convocatoria a la elección se negó a hacerlo.
- Los ciudadanos representativos de la cabecera municipal y los agentes municipales de las distintas comunidades estuvieron de acuerdo en la creación de un órgano que se denominaría “Consejo Municipal de Usos y Costumbres”, el cual se **encargaría de conducir y organizar el proceso de elección ordinaria 2019.**
- Los asistentes a la reunión se comprometieron, en el ámbito de sus comunidades, **a someter a sus respectivas**



Asambleas Comunitarias, la creación del órgano de referencia.

- Asimismo, acordaron hacer del conocimiento del Instituto local las determinaciones de sus respectivas asambleas, acompañando al efecto el respaldo documental necesario para acreditarlo.

Al respecto, debe tenerse presente que el Ayuntamiento se encuentra conformado por cuatro comunidades, cada una de ellas con su propia Asamblea Comunitaria como máximo órgano de decisión, esto es, no existe una asamblea única, sino que cada comunidad cuenta con la propia, la cual se encarga de avalar las decisiones más relevantes que atañen en lo particular a cada una de las cuatro comunidades.

En tal sentido, para que se tuviera como válida la creación del Consejo Municipal, se acordó que se sometería a consideración de cada una de las Asambleas Comunitarias de las cuatro comunidades, las cuales estuvieron de acuerdo, como se advierte del acta de trabajo de la sesión de cuatro de septiembre en la que se asentó que se **entregó al Instituto local las actas de asambleas con sus respectivas listas de asistencia, en las cuales se respaldó los acuerdos asumidos en la sesión de doce de agosto.**¹⁶

Ahora bien, una vez avalada la creación del Consejo Municipal por las diferentes asambleas comunitarias, mediante escrito signado por los ciudadanos integrantes del Consejo Comunitario, se

¹⁶ Visible a fojas 154 a 181 del cuaderno accesorio 6

solicitó al Instituto local su asistencia a la reunión en la que se instalaría el Consejo Municipal, que se llevaría a cabo el diecinueve de septiembre.¹⁷

De lo anterior, se pueden concluir dos cuestiones, la primera que la creación del Consejo Municipal fue ante una situación extraordinaria, derivada de la negativa de convocar a elecciones por parte del Presidente Municipal; situación que fue aprobada las respectivas asambleas comunitarias y con la precisión de que tendría efectos solamente para la conducir y organizar el proceso electoral 2019, con lo que se dio una medida excepcional desde el sistema normativo interno para lograr llevar a cabo el proceso electivo y, la segunda, que la participación del Instituto local por conducto de su Dirección de Sistemas Normativos se realizó en el marco de sus atribuciones y en atención a la solicitud de acompañamiento por parte de la propia comunidad.

En tal sentido, como se adelantó, la creación del órgano de referencia no implicó una modificación al sistema normativo de la comunidad, sino que se tomó por la propia comunidad como una medida extraordinaria para dar continuidad a la renovación de sus autoridades municipales, contexto bajo el cual se emitió la resolución de la Sala Regional, de ahí que no le asista la razón al recurrente.

En efecto, como se advierte de las constancias que obran en el expediente a quien le correspondía convocar a la elección

¹⁷ Visible a foja 222 del cuaderno accesorio 6.



conforme al Dictamen de la autoridad administrativa, era al Presidente Municipal, quien se negó a hacerlo.

Por tanto, a efecto de dar continuidad a la renovación de sus autoridades y de conformidad con sus prácticas tradicionales, se propuso a las cuatro Asambleas Comunitarias la creación del Conejo Municipal, las cuales estuvieron de acuerdo, según se advierte de los elementos del propio expediente.

Asimismo, tampoco le asiste la razón en cuanto a que la creación del órgano de referencia se trató de una imposición por parte del Instituto Electoral local, puesto que, como se ha precisado, el Consejo Municipal derivó del acuerdo entre distintos representantes de las comunidades y fue avalado por las Asambleas Generales de las mismas.

Ello es así, ya que de las constancias que obran en el expediente se advierte que la participación del Instituto local se realizó dentro del marco normativo que rige su actuación, esto es, se limitó a acompañar el proceso electoral de la comunidad, a petición de los miembros del propio municipio, sin que de las actas de trabajo se advierta la imposición alguna. Inclusive, el acta de la sesión de doce de agosto (en la cual se acuerda la creación del Consejo en cuestión), se desprende que su participación se restringe a coordinar la reunión, siendo los agentes municipales quienes proponen la creación del órgano.

Asimismo, como se mencionó, no fue motivo de controversia en las instancias previas el hecho de que las Asambleas Generales de las respectivas comunidades, en su oportunidad, respaldaron la creación del órgano, por tanto, la creación del órgano en cuestión no se trató de una imposición del Instituto local, sino que fue una propuesta de los miembros de la comunidad, que fue validada por las asambleas comunitarias como máximo órgano de autoridad.

De manera que, la voluntad de la asamblea general municipal o comunitaria, al ser el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones al interior del Municipio, es la que determinó la creación del referido Consejo, para hacer posible la elección de sus autoridades, esto es, fue una forma de ejercer el autogobierno al que tienen derecho.

Al respecto, debe señalarse que ha sido criterio de esta Sala Superior que el autogobierno de las comunidades indígenas implica la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, así como de regularlas, incluyendo, justamente, la elección de sus propias autoridades; de manera que el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo.¹⁸

Por tanto, debe concluirse que la creación del órgano de referencia, contrario a lo sustentado por el actor, lejos de implicar

¹⁸ Véase SUP-REC-611/2019.



una vulneración a el derecho de autogobierno, fue resultado del ejercicio de éste por parte de las distintas Asambleas Generales de las comunidades que integran el municipio.

Al respecto, cabe destacar que el derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas es indispensable para la preservación de sus culturas, por lo que en ejercicio de ese derecho las comunidades pueden cambiar sus métodos electivos, en la búsqueda de un mejor mantenimiento de la identidad étnica, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento de sus instituciones.¹⁹

Esto es, el derecho de autodeterminarse debe ser entendido como la facultad que tienen los pueblos indígenas para ajustar sus métodos de elección en atención a las necesidades de la comunidad, puesto que el derecho indígena es flexible, cambiante a las nuevas necesidades sociales, cuenta con la participación plena de las y los ciudadanos, y se basa en el consenso.²⁰

Por tanto, la creación del Consejo Electoral puede considerarse que se realizó en el marco de su sistema normativo del Ayuntamiento, puesto que, si bien en lo ordinario la convocatoria la emite el Presidente Municipal, ante su negativa la ciudadanía se organizó a efecto de crear un Consejo Electoral que asegurara dar continuidad a la elección de sus autoridades, el cual fue aprobado por las asambleas generales de las distintas comunidades que lo integran.

¹⁹ Véase SUP-REC-422/2019 y SUP-REC-11/2020

²⁰ Véase SUP-REC-1239/2017 y acumulado

Asimismo, es dable afirmar que hizo en ejercicio de su derecho de autodeterminarse, con el afán de dar continuidad a su identidad étnica y de cierta forma asegurar el funcionamiento de sus instituciones ante situaciones extraordinarias.

En suma, de ninguna manera puede afirmarse que se realizó una modificación al sistema normativo, sino que se trató de un ajuste aprobado por las Asambleas Comunitarias en ejercicio de su derecho de autodeterminarse, y con la finalidad de dar continuidad a sus autoridades.

Por tanto, tampoco se actualiza una vulneración al principio de progresividad, dado que, como se mencionó la medida de referencia fue establecida de manera excepcional ante la negativa de emitir la convocatoria por parte de la autoridad facultada al efecto, lo cual no implica una regresividad en sus derechos, puesto que su objetivo es la renovación de sus autoridades municipales.

En otro orden de ideas, también debe desestimarse el planteamiento relativo a que se debió llevar a cabo una consulta, ya que la creación del Consejo Municipal, como se ha mencionado, no se trató de una imposición determinada por alguna autoridad, sino que derivó del derecho de autogobierno del que goza la comunidad.

En efecto, esta Sala Superior²¹ y la Primera Sala de la SCJN²² han sustentado que la protección efectiva de los derechos

²¹ Jurisprudencia 37/2015. CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE



fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente, el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia, por lo que, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

Particularmente, las autoridades administrativas electorales tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

Esto es, la consulta previa a las comunidades es aplicable y resulta necesaria cuando la autoridad externa a la comunidad

AFECTAR SUS DERECHOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20.

²² COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Época: Décima Época. Registro: 2004170. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), página 736.

indígena, en cualquiera de los ámbitos de gobierno, pretende tomar una medida o emitir actos o acuerdos que pudieran afectarlos.

Asimismo, las consultas a las comunidades indígenas pueden realizarse a través de las instituciones representativas, representantes y autoridades, y no, necesariamente, de forma directa a los habitantes de la comunidad.

En ese tenor, los *Lineamientos y metodología para el proceso de mediación en casos de controversias respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos* del propio Instituto local, si bien prevén la figura de la consulta para, entre otros supuestos, la modificación a las normas del correspondiente sistema normativo, lo cierto es que, condicionan la obligatoriedad de los acuerdos tomados sean aprobados por el la propia autoridad administrativa electoral en su función de mediador, así como la posibilidad de que se pueda suspender por falta de acuerdos, así como que, no necesariamente deba realizarse a través de asamblea general comunitaria.

En tal sentido, el supuesto en estudio, en modo alguno encuadra en las hipótesis en las cuales se debe realizar una consulta a la comunidad, puesto que no se trató de una medida establecida por una autoridad ajena a la comunidad, sino que, como se ha desarrollado, la organización del proceso electoral que se controvierte se realizó por acuerdo de los ciudadanos del municipio y bajo el auspicio de las Asambleas Generales de las



cuatro comunidades que integran el municipio en el ejercicio de su derecho de autogobierno.

No pasa desapercibido que el recurrente señala que como parte de sus planteamientos que no se determinó modificar su sistema normativo indígena, por lo que se debió observar el sistema de cargos de la comunidad, el cual tenía por objeto garantizar el acceso de las mujeres al Ayuntamiento. Sin embargo, en concepto de este órgano jurisdiccional, tales manifestaciones se tratan de una argumentación explicativa de que, a su parecer, el sistema normativo de las comunidades no se ha modificado, y que indebidamente el Instituto local supuestamente los obligó a formar mesas de dialogo, sin que se aprobara por parte de la asamblea el Consejo Municipal; sin que se advierta que se trate de un agravio relacionado con alguna clase de impedimento al acceso de las mujeres al Ayuntamiento en el caso concreto.

Por último, se consideran **inoperantes** los agravios en los que el actor controvierte cuestiones distintas a la supuesta modificación al sistema normativo de la comunidad. Lo anterior, puesto que como se ha señalado, es criterio reiterado de esta Sala Superior que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario cuya finalidad es garantizar la constitucionalidad de las sentencias de las Salas Regionales, por lo que quedan fuera de su alcance las cuestiones de mera legalidad. Asimismo, se consideran inoperantes los planteamientos que pretenden controvertir temas que fueron analizados por el Tribunal local y que no fueron cuestionados ante la Sala Regional, por lo que tal

determinación no puede ser motivo de análisis por este órgano jurisdiccional.

7. Decisión

Al resultar infundados los agravios hechos valer por el recurrente, debe **confirmarse** la sentencia controvertida.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

R E S U E L V E.

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

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.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe 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.