



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-70/2020

RECURRENTES: LUIS ARTURO
ORTIZ REYEZ Y OTROS

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

TERCEROS INTERESADOS: FLORA
BARRIOS Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA Y EDWIN NEMESIO
ÁLVAREZ ROMAN

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determina que el recurso de reconsideración al rubro indicado, interpuesto por Luis Arturo Ortiz Reyes, representante común de diversas personas del municipio de Magdalena Peñasco, Tlaxiaco, Oaxaca, es **IMPROCEDENTE** y, en consecuencia, se **DESECHA** la demanda.

CONTENIDO

I. ASPECTOS GENERALES2
II. ANTECEDENTES.....2
III. COMPETENCIA 12
IV. POSIBILIDAD DE RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN
POR VIDEOCONFERENCIA..... 12
V. ESTUDIO DE PROCEDENCIA..... 13
VI. RESOLUTIVO 39

I. ASPECTOS GENERALES

1 En el presente recurso de reconsideración se cuestiona la sentencia de la Sala Regional Xalapa que confirmó la validez de la elección de concejales del municipio de Magdalena Peñasco, Oaxaca, que había sido invalidada por el Tribunal Electoral local. Los recurrentes consideran que la Sala Regional realizó una indebida interpretación del artículo 2º Constitucional y que alteró el sistema normativo interno, vulnerándose con ello el principio constitucional de certeza. Lo anterior por considerar que se vulneró el principio de certeza durante todo el proceso electivo, por haberse convocado a diversas asambleas y haberse desconocido acuerdos asumidos en las dos primeras, siendo que en la tercera se habría vulnerado también el principio de universalidad del sufragio por una indebida publicidad de la convocatoria. En consecuencia, lo conducente es analizar si el recurso es procedente y, de ser así, estudiar el fondo de los planteamientos.

II. ANTECEDENTES



- 2 De las constancias de autos se advierten los siguientes antecedentes relevantes:

- 3 **A. Solicitud de información sobre el sistema electoral municipal.** El veinte de enero de dos mil dieciocho, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante oficio IEEPCO/DESNI/169/2018, solicitó a la autoridad municipal de Magdalena Peñasco información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos relativos a sus autoridades. Ante la falta de contestación por parte de la autoridad municipal, la Dirección Ejecutiva revisó los expedientes electorales relativos a las últimas tres elecciones y, con base en la información disponible, emitió el dictamen correspondiente.

- 4 **B. Dictamen sobre el sistema electoral municipal.** El treinta de agosto de dos mil dieciocho, se emitió el Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-264/2018 por el que se identifica el método de elección de concejales al ayuntamiento del Municipio de Magdalena Peñasco, Tlaxiaco, Oaxaca, de acuerdo con sus sistemas normativos indígenas, aprobado mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018, de cuatro de octubre siguiente, por el cual el Consejo General del Instituto aprobó el catálogo de municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas en el Estado de Oaxaca y ordenó el registro y publicación de los dictámenes respectivos.

- 5 **C. Solicitud de colaboración para difundir el dictamen.** El diez de octubre de dos mil dieciocho, el Instituto Estatal Electoral, mediante el oficio IEEPCO/DESNI/2165/2018, solicitó al Presidente municipal de Magdalena Peñasco la difusión amplia entre la ciudadanía del dictamen por el que se identifica el método electoral en el municipio, a través de su fijación en los lugares de mayor concurrencia, así como darlo a conocer en la siguiente asamblea general comunitaria, y un informe de su difusión.

- 6 **D. Definición de la fecha de elección.** El once de enero de dos mil diecinueve, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, mediante oficio IEEPCO/DESNI/165/2019, solicitó a la autoridad municipal que informara por escrito, cuando menos con sesenta días de anticipación, la fecha, hora y lugar de celebración de la asamblea electiva municipal.

- 7 **E. Primera Convocatoria.** El siete de julio de dos mil diecinueve, el Ayuntamiento de Magdalena Peñasco, Tlaxiaco, Oaxaca emitió una convocatoria para el nombramiento de las autoridades municipales para el trienio 2020-2022, la cual tendría verificativo el veintinueve de julio de la misma anualidad.

- 8 **F. Elección de la mesa directiva (primera reunión de la asamblea).** Según lo narra la parte ahora recurrente, la asamblea general se realizó conforme a la convocatoria, el veintinueve de julio siguiente y, en ella, se nombraron a los integrantes de las mesas de debates, quienes habrían



protestado el cargo, y se habría instalado la mesa. La asamblea se habría suspendido para reanudarse el doce de agosto siguiente, facultándose al Presidente municipal para convocar a la continuación de la asamblea electiva. Asimismo, se habría acordado elaborar el acta de la asamblea una vez concluida toda la elección de concejales, dejándose el resguardo de la lista de asistencia al Presidente municipal.

- 9 **G. Segunda Convocatoria.** El cuatro de agosto de dos mil diecinueve, el Presidente municipal informó a los agentes municipales y de policía, representantes de núcleos rurales, representantes de parajes y al comisariado de bienes comunales que, por causas de fuerza mayor, el Cabildo acordó que la reunión de nombramiento de las autoridades para el periodo 2020-2022, se llevaría a cabo el diecinueve de agosto del citado año, en el Auditorio Municipal de dicha cabecera municipal.
- 10 **H. Continuación de la Asamblea General electiva y designación de Presidente municipal (segunda reunión de la asamblea).** El diecinueve de agosto se habría continuado con la asamblea general electiva de veintinueve de julio y se habría designado a Antonio Maldonado Ortiz como Presidente municipal para el trienio 2020-2022. Asimismo, se habría acordado suspender nuevamente la reunión, dejando para la subsecuente continuación de la asamblea la elección de síndico y demás regidores y autoridades.
- 11 **I. Reunión extraordinaria de Consejo Agrario 2019.** El veintinueve de agosto se realizó la Primera reunión extraordinaria

SUP-REC-70/2020

del Consejo Agrario 2019, en la cual el Presidente municipal y los integrantes del Comisariado de Bienes Ejidales habrían acordado constituir un Consejo Municipal Electoral y desconocer las asambleas realizadas el veintinueve de julio y el diecinueve de agosto y, en consecuencia, al Presidente municipal electo en la última fecha.

- 12 En la reunión se habría facultado a la autoridad agraria para organizar una nueva Asamblea General de todos los habitantes de dicho Municipio para realizar la votación y nombramiento de los nuevos integrantes de la autoridad administrativa para el periodo 2020-2022, con una nueva mesa de los debates y con nuevos candidatos. Asimismo, se habría acordado, entre otros aspectos, cambiar a los primeros candidatos participantes en la primera y segunda convocatoria, y modificar el método de elección a través de papeletas foliadas y selladas por la autoridad agraria para ser depositadas en urnas para la elección del Presidente municipal, y para elegir por ternas al resto de concejales.

- 13 **J. Petición ciudadana al Tribunal Electoral local.** El tres de septiembre de dos mil diecinueve, se recibió en el Tribunal Electoral local un escrito mediante el cual tres personas, que se ostentan como habitantes del municipio, informan sobre diferentes hechos e irregularidades atribuidas al Presidente municipal durante el proceso de elección de autoridades municipales y solicitan al tribunal que fuera el Instituto Electoral local, por conducto de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, la autoridad que coadyuvara en la preparación y desarrollo de la



elección de concejales para el periodo 2020-2022. Ello, ante el actuar unilateral e indebido del Presidente municipal, contrario a lo resuelto por las asambleas realizadas el veintinueve de julio y el diecinueve de agosto siguiente.

- 14 En su escrito, los solicitantes manifestaron que, ante el resultado de tales asambleas, el presidente, unilateralmente, habría convocado a un pequeño grupo de ciudadanos afines a él para manifestarles que solicitaría al comisariado la integración de una nueva mesa de debates para culminar el proceso de elección.
- 15 **K. Convocatoria a nueva Asamblea electiva.** El veintitrés de septiembre siguiente, el Presidente municipal informó a los agentes municipales y de policía, representantes de núcleos rurales, representantes de parajes, al comisariado de bienes comunales y a la ciudadanía en general que la Asamblea de nombramiento de autoridades para el trienio 2020-2022 se realizaría el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.
- 16 **L. Asamblea de treinta de septiembre de dos mil diecinueve (tercera reunión de la asamblea).** En esta fecha se realizó una nueva Asamblea General para el nombramiento de autoridades municipales para el trienio 2020-2022 en el Municipio de Magdalena Peñasco, Tlaxiaco, Oaxaca, con base en la convocatoria respectiva. La asamblea concluyó el primero de octubre y en ella se designó a la ciudadana Flora Barrios como Presidenta municipal propietaria y se nombró al resto de concejalías propietarias y suplentes.

SUP-REC-70/2020

- 17 El primero de octubre de dos mil diecinueve, los integrantes del ayuntamiento mencionado, así como los integrantes del Comisariado de Bienes Comunales, los Agentes Municipales, Agentes de Policía y representantes de Núcleos Rurales y Parajes habrían emitido un acta circunstanciada para dar fe de los hechos suscitados en el transcurso de la asamblea. Asimismo, detallaron diversos incidentes relacionados con la renovación de autoridades municipales del municipio mencionado.
- 18 **M. Escrito de incidencias.** El dos de octubre siguiente, se presentó un escrito de inconformidad ante el Instituto Electoral local, signado por habitantes de agencias, barrios y colonias del municipio de Magdalena Peñasco, en el que manifestaron diferentes irregularidades; entre ellas, que se realizaron varias convocatorias con fechas distintas, que se realizó una asamblea en la que se eligió a la mesa de los debates y al Presidente municipal, pero que en una tercera asamblea, no obstante que se solicitó al Presidente municipal la suspensión del proceso, se habría continuado con el desarrollo de una elección “amañada” con un “reducido grupo de ciudadanos afines”, cerrando el recinto, y amagando a autoridades auxiliares con retener los recursos de sus comunidades si no avalaban tal acto, procediéndose a la elección de una nueva mesa de debates, de la presidencia municipal y de las demás autoridades municipales.
- 19 **N. Reunión de trabajo.** El ocho de octubre, se llevó a cabo una reunión de trabajo entre autoridades electorales, autoridades municipales y un grupo de representantes de ciudadanos del



municipio para tratar temas relacionados con la renovación de concejales ante supuestas irregularidades denunciadas por ciudadanos del municipio. La reunión fue convocada por el Instituto local, a través de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativo Indígenas, el veintisiete de septiembre, en atención al acuerdo de tres de septiembre anterior, emitido por el Tribunal Electoral local en el cuaderno de antecedentes C.A./105/2019, por medio del cual remite la solicitud hecha al tribunal por diversas personas para que interviniera el Instituto Electoral en el proceso de designación de autoridades municipales.

- 20 **Ñ. Informe del Presidente municipal.** El veinticinco de octubre siguiente, el Presidente municipal de Magdalena Peñasco, Tlaxiaco, Oaxaca, informó a la Directora Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas que se suspendieron las dos primeras asambleas de veintinueve de julio y diecinueve de agosto y que fue procedente y legalmente instalada la asamblea de treinta de septiembre, todos de dos mil diecinueve, en donde se eligieron a las autoridades municipales del trienio 2020-2022.
- 21 **O. Acuerdo del Instituto Electoral local.** El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto Electoral local aprobó el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-328/2019, por el que calificó como jurídicamente válida la elección de concejales al Ayuntamiento celebrada el treinta de septiembre. En el Dictamen, el Instituto Electoral da cuenta de la presentación de un incidente donde habitantes del municipio manifiestan la realización previa de asambleas electivas y la designación en ellas de la mesa de

SUP-REC-70/2020

debates y del Presidente municipal. Al respecto, en el Dictamen se afirma que no existe constancia que acredite, ni siquiera de manera indiciaria, que hayan acontecido los hechos alegados.

- 22 **P. Juicio local.** El veintisiete de diciembre del año pasado, Luis Arturo Ortiz Reyes y otros presentaron demanda en contra el acuerdo referido en el numeral anterior. El ocho de febrero de dos mil veinte, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca emitió sentencia en el juicio tramitado en el expediente JNI/04/2020 y determinó, entre otras cuestiones, revocar el acuerdo del Instituto local, declarar la nulidad de la elección realizada el treinta de septiembre y revocar la constancia de mayoría expedidas a las y los concejales electos.
- 23 En la sentencia, el tribunal consideró que en el proceso electivo se vulneraron tanto el principio de certeza, porque indebidamente se modificaron acuerdos tomados en asamblea general por instancias incompetentes para ello, como el principio de universalidad del sufragio por la falta de publicitación efectiva de la convocatoria, lo que habría provocado que la participación de la ciudadanía fuera considerablemente menor que en los procesos anteriores.
- 24 **Q. Juicio federal ante la Sala Regional.** El diecinueve y veinticuatro de febrero de dos mil veinte, diversas ciudadanas y ciudadanos indígenas del municipio de Magdalena Peñasco, Oaxaca, promovieron juicios federales en contra de la sentencia del Tribunal local que anuló la elección de concejales. Los juicios



fueron radicados en los expedientes SX-JDC-53/2020 y SX-JDC-60/2020.

- 25 **R. Sentencia impugnada.** El siete de abril de dos mil veinte, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en los juicios acumulados y determinó revocar la resolución impugnada a efecto de dejar subsistente el acuerdo IEEPCO-CG-SIN-328/2019 por el que se calificó como jurídicamente válida la elección de concejales al Ayuntamiento de Magdalena Peñasco, Oaxaca, celebrada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.
- 26 **S. Recurso de reconsideración.** El diez de abril siguiente, Luis Arturo Ortiz Reyes, ostentándose como representante común de la parte tercera interesada y como ciudadano indígena del municipio de Magdalena Peñasco, Oaxaca, interpuso recurso de reconsideración en contra de la sentencia dictada el siete de abril del año en curso por la Sala Regional Xalapa en los expedientes SX-JDC-53/2020 y SX-JDC-60/2020, el cual fue remitido a la Sala Superior.
- 27 **T. Turno a ponencia.** El presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente **SUP-REC-70/2020** y ordenar su turno a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales.
- 28 **U. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en su Ponencia el expediente al rubro identificado.
- 29 **V. Tercero interesado.** El catorce de abril de dos mil veinte, Flora Barrios, Alfredo Ortiz Aguilar, Martiniano Ortiz Barrios, Epifanio

López Ortiz, Gregorio Cruz Cruz, Santiago Ortiz Ortiz y Margarita Bautista Rojas, ciudadanos indígenas del municipio de Magdalena Peñasco, Oaxaca, presentaron escrito de comparecencia en su carácter de terceros interesados.

III. COMPETENCIA

- 30 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente recurso de reconsideración en contra de una sentencia dictada por la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, al ser el medio de impugnación de carácter extraordinario reservado expresamente para conocimiento y resolución de la Sala Superior.
- 31 Lo anterior tiene fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

IV. POSIBILIDAD DE RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA

- 32 La Sala Superior, en el Acuerdo General número 2/2020, autorizó la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19. Al respecto, en los numerales I y IV, se previó que la decisión de sesionar de forma no presencial era una medida de carácter



extraordinario y excepcional, por lo que su vigencia dependería de la situación sanitaria que atravesase el país.

- 33 Posteriormente, mediante el diverso Acuerdo General 4/2020, la Sala Superior emitió los *Lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través de videoconferencia*.
- 34 Finalmente, la Sala Superior emitió el diverso Acuerdo General 6/2020, por el que estableció criterios adicionales para la resolución de asuntos en sesiones no presenciales. En dicho acuerdo se determinó que pueden ser objeto de resolución, entre otros, aquellos asuntos que involucren las temáticas referentes a los derechos político-electorales de las personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.
- 35 En ese orden de ideas, el asunto que nos ocupa puede ser resuelto en sesión por videoconferencia, en términos del último de los Acuerdos mencionados, porque está relacionado con una elección que involucra la determinación sobre los derechos político-electorales de las personas y/o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

V. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

- 36 El recurso de reconsideración es improcedente porque no cumple el requisito especial de procedencia vinculado al análisis de constitucionalidad o convencionalidad de alguna norma jurídica, o bien, a la interpretación directa de algún precepto constitucional

SUP-REC-70/2020

en el estudio de fondo realizado por la Sala Regional Xalapa en su sentencia. En consecuencia, lo procedente es desecar de plano la demanda, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3, en relación con los diversos 61, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

37 Lo anterior, en atención a que el recurso de reconsideración es procedente en forma extraordinaria para impugnar las sentencias de las salas regionales, distintas a las emitidas en los juicios de inconformidad, siempre que se acredite el requisito especial de procedencia consistente en que la controversia implique un tema o cuestión de constitucionalidad o convencionalidad.

38 Esta Sala Superior, con el objeto de garantizar la efectividad del recurso y el pleno acceso a la justicia ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración a aquellos casos en que, si bien no se inaplica una norma general, existe una cuestión de relevancia constitucional. Así, de conformidad con las jurisprudencias emitidas por este órgano jurisdiccional, el recurso de reconsideración también procede en contra de las sentencias de las Salas Regionales en los siguientes supuestos:

- Cuando expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales, normas partidistas o consuetudinarias por estimarse contrarias a la Constitución General.¹ Si se omite el estudio o se declaran inoperantes los conceptos de

¹ Jurisprudencia 32/2009. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.



agravio relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.²

- Cuando las Salas Regionales resuelvan a partir de la interpretación directa de preceptos constitucionales.³
- Contra las sentencias de las Salas Regionales cuando se aduzca un indebido análisis u omisión de estudio de constitucionalidad de normas legales con motivo de su acto de aplicación.⁴
- Contra sentencias de Salas Regionales en las que se deseche o sobresea el medio de impugnación derivado de la interpretación directa de preceptos constitucionales.⁵
- Para controvertir sentencias de desechamiento o sobreseimiento, cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o en caso de notorio error judicial.⁶

² Jurisprudencia 10/2011. RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITE EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.

³ Jurisprudencia 26/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

⁴ Jurisprudencias 12/2014. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.

⁵ Jurisprudencia 32/2015. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS CUALES SE DESECHE O SOBRESEA EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN DERIVADO DE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.

⁶ Jurisprudencia 12/2018. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL.

SUP-REC-70/2020

- Cuando se trate de asuntos inéditos o que implican un alto nivel de importancia y trascendencia que puedan generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional.⁷

39 Como se advierte, las hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración descritas están relacionadas con las características de la controversia, así como con el análisis que realizó la Sala Regional responsable. De forma tal que, por regla general, las sentencias emitidas por las salas regionales resultan definitivas e inatacables y sólo excepcionalmente pueden ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración, cuando el estudio de la controversia por la Sala Regional responsable requiera de una revisión, atendiendo a cuestiones de relevancia constitucional.

40 En este sentido, el recurso de reconsideración no constituye una segunda instancia procedente en todos los casos, aun en el supuesto en que la parte recurrente considere que el análisis o la valoración probatoria realizados por la Sala Regional responsable son deficientes, incorrectos o incongruentes. Esto es, no basta la mera afirmación de que se vulneran ciertos principios constitucionales o derechos fundamentales para actualizar los supuestos de procedencia. Es preciso que se adviertan objetivamente cuestiones de relevancia constitucional que justifiquen el ejercicio extraordinario de las atribuciones de esta Sala Superior.

⁷ Jurisprudencia 5/2019. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.



- 41 En el presente recurso, la parte recurrente manifiesta que el recurso porque la Sala Regional responsable realizó una indebida interpretación del artículo 2º constitucional y no adoptó ninguna medida frente a las irregularidades graves que implicaron la vulneración de los principios constitucionales de certeza, libre determinación y universalidad del sufragio.

- 42 En consecuencia, la procedencia estaría justificada con base en los criterios contenidos en la tesis 26/2012 y en la jurisprudencia 5/2004, con los rubros: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES y RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.

- 43 Lo anterior es así, porque la Sala Regional, al concluir que la elección es válida, habría afectado el principio constitucional de certeza al no considerar la situación generada a partir del desconocimiento de diversos actos que resultan trascendentes, como son la realización de dos asambleas previas en las que se habría elegido a la mesa de los debates y al Presidente municipal, por lo que, se habría vulnerado el principio de autodeterminación y autocomposición normativa de los pueblos indígenas. Lo anterior supondría también que la Sala Regional vulneró de manera directa el artículo 2º constitucional, al interpretarlo de tal

SUP-REC-70/2020

forma que generó la alteración indebida del método de elección de la comunidad indígena; aunado a la interpretación indebida de las normas consuetudinarias al considerar como válida una asamblea realizada en septiembre, cuando de acuerdo con las prácticas internas la elección debe realizarse en julio; considerando además que el acta electiva se remitió al Instituto Electoral veintiséis días después, lo que en el contexto de la elección, tampoco generaría certeza.

- 44 Finalmente, de acuerdo con la parte recurrente, se vulnerarían los principios de exhaustividad y justicia plena porque no se analizó plenamente por la Sala responsable los planteamientos sobre la vulneración a la normativa interna comunitaria, particularmente, aunque no exclusivamente, a partir de la intervención de autoridades agrarias y municipales incompetentes en el desarrollo de las elecciones; así como por la manipulación del Presidente municipal del proceso electivo; la falta de difusión amplia y publicitación suficiente de la convocatoria, y la omisión de analizar las irregularidades del acta electiva de la asamblea de treinta de septiembre, todo lo cual afectaría los principios constitucionales de certeza y de sufragio universal.
- 45 Esos planteamientos suponen que la Sala Regional no habría adoptado las medidas necesarias para garantizar la observancia de tales principios, vinculados al derecho al sufragio, limitando su alcance y omitiendo el análisis de las irregularidades denunciadas.



- 46 Esta Sala Superior considera que no se actualiza ningún supuesto de procedencia del recurso de reconsideración; en particular, no se advierte que la Sala Regional haya interpretado directamente algún precepto constitucional para efecto de resolver la controversia o que no haya adoptado alguna medida necesaria ante la existencia de irregularidades trascendentes a los principios constitucionales al momento de validar la elección controvertida.
- 47 Del análisis de los planteamientos de la parte recurrente y lo resuelto por la Sala Regional responsable, esta Sala Superior considera que la controversia se limita a cuestiones de análisis probatorio y circunstancial que ya fueron materia de análisis por la sala responsable y que no justifican un estudio en reconsideración, por tratarse de planteamientos sobre hechos y circunstancias que si bien se relacionan con los principios de certeza y legalidad, lo cierto es que ya han sido materia de revisión judicial.
- 48 Lo anterior es así, dado que tanto el Tribunal local como la Sala Regional analizaron la totalidad de los hechos del caso a la luz de los medios de prueba existentes y las presunciones conducentes, de forma tal que un nuevo análisis por esta Sala Superior resulta improcedente, dada la naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración.
- 49 Esto es así, porque la supuesta afectación a los principios de certeza por parte de la Sala Regional se haría depender del análisis de elementos fácticos y contextuales que ya fueron considerados por la responsable, sin que se advierte de su

SUP-REC-70/2020

análisis alguna interpretación directa de algún precepto constitucional, algún error judicial evidente o alguna cuestión de relevancia constitucional específica derivada del estudio realizado por la Sala Regional.

- 50 En particular, para actualizar las condiciones de aplicación de la jurisprudencia 5/2014⁸ es necesario no sólo que se aduzcan irregularidades graves que puedan vulnerar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, sino también que se advierta o se manifieste un actuar deficiente u omiso de la Sala Regional responsable para garantizar la observancia y efectividad de tales principios. La mera manifestación de una posible afectación a ciertos principios es insuficiente si no existen elementos objetivos que permitan considerar que, en efecto, el actuar de la Sala Regional limitó o restringió el alcance de algún derecho o principio constitucional.

⁸ **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.-** De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1º, 17, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 3, 61 y 62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los cuales se estatuye el derecho a la tutela judicial efectiva, que incorpora los derechos de acceso a la justicia y a un recurso efectivo, así como el respeto a las garantías mínimas procesales, y se define al recurso de reconsideración como el medio de impugnación en materia electoral procedente para que la Sala Superior del Tribunal Electoral revise el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales, se concluye que el recurso de reconsideración resulta procedente cuando se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan vulnerar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, entre los que destacan los de certeza y autenticidad, respecto de los cuales se alegue que la Sala Regional responsable no adoptó las medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, que omitió el análisis de tales irregularidades, al realizar una interpretación que pudiera limitar su alcance. Lo anterior, toda vez que es deber del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolver sobre la regularidad constitucional de todos los actos realizados durante el proceso electoral, a fin de garantizar la plena observancia de los principios constitucionales y convencionales que rigen en la materia.



- 51 En el presente asunto, la controversia planteada ante el Tribunal local fue la falta de certeza en la elección y las violaciones a la normativa electoral por parte de las autoridades municipales, que habrían incumplido y desconocido decisiones previamente adoptadas por la asamblea comunitaria, como máxima autoridad dentro de su sistema normativo. De ahí que el análisis de los medios probatorios resulta en una cuestión central en la controversia.
- 52 Para que esta Sala Superior esté en aptitud jurídica para hacer una nueva valoración de los elementos probatorios es preciso que la cuestión fáctica se relacione con un indebido actuar de la Sala Regional, a partir de un análisis deficiente de la normativa constitucional. Esto es, que exista una cuestión de relevancia en la determinación de las premisas constitucionales que sirven como base de su argumentación.
- 53 En el caso no se advierte que ello sea así. Por el contrario, la Sala Regional no realiza ninguna interpretación directa de algún principio constitucional que genere una afectación al principio de certeza o legalidad de la elección.
- 54 De hecho, la Sala Regional expresamente consideró que los planteamientos de los enjuiciantes versaban, en esencia, sobre la indebida valoración de las pruebas realizada por el Tribunal local al determinar la nulidad de la elección, cuestión que se corrobora a partir del análisis de sus argumentos.

SUP-REC-70/2020

- 55 La Sala Regional Xalapa determinó revocar la resolución impugnada, al estimar fundados los agravios hechos valer por los enjuiciantes, por considerar que las inferencias realizadas por el Tribunal Electoral local fueron insuficientes para sostener la validez de las determinaciones adoptadas en las presuntas asambleas de veintinueve de julio y diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, pues, se carece de pruebas idóneas y suficientes para acreditar que la asamblea de treinta de septiembre de dos mil diecinueve era una continuación de aquellas. Además, la Sala Regional consideró inexacto que se haya acreditado la violación al principio de universalidad, pues no habría elementos suficientes para acreditar que la supuesta disminución de la participación en la asamblea de treinta de septiembre fuera consecuencia directa de la indebida difusión de la convocatoria.
- 56 La Sala Regional consideró que los agravios expuestos por los inconformes versaban, esencialmente, sobre la indebida valoración de las pruebas realizadas por la responsable y, a partir de ello, estimó que el Tribunal local hizo una indebida valoración de pruebas y tuvo por acreditadas las dos asambleas que se alega fueron realizadas previamente al treinta de septiembre, sin que existan constancias documentales de las que pueda desprenderse que, en su caso, tanto la designación de la mesa de los debates como la elección del Presidente municipal fueron decisiones adoptadas por la comunidad en asambleas válida y legalmente instaladas, menos aún que éstas se hubieran desarrollada conforme a las reglas que conforman en el sistema normativo interno que rige en el municipio.



57 De esta forma, “aún en el supuesto de considerar que en efecto los días veintinueve de julio y diecinueve de agosto se llevaron a cabo sendas asambleas, se carece de elementos que permita sostener como válidas las decisiones que ahí se tomaron, pues no obra constancia alguna que permita advertir cómo se desarrollaron dichas asambleas, ni tampoco que en efecto hubieran sido decisiones adoptadas por la mayoría de habitantes de la comunidad reunidos en asamblea, de modo que éstas se encuentren revestidas de validez”.⁹

58 Para la Sala Regional, si bien obran en autos diversas documentales, entre ellas, las presuntas convocatorias a las asambleas previas; escrito de tres de septiembre de dos mil diecinueve, signado por diversos ciudadanos del municipio de Magdalena Peñasco, dirigido a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca; acta denominada “1ª Reunión Extraordinaria de Consejo Agraria 2019”; acta circunstancia de primero de octubre de dos mil diecinueve; minuta de trabajo de ocho de octubre siguiente, así como el oficio 200/MMP/2019 de veinticinco de ese mismo mes; “se carece de constancias de las que se advierta, siquiera indiciariamente, que [tales asambleas] se instalaron de manera válida y que las decisiones que se aduce ahí se tomaron, estuvieron ajustadas a las normas que rigen en la comunidad y, por tanto, que se encuentran apegadas al principio de legalidad.”¹⁰

⁹ Párrafo 142 de la sentencia recurrida.

¹⁰ Párrafo 144 de la sentencia recurrida.

SUP-REC-70/2020

59 Por lo anterior, para la Sala Regional, el Tribunal local responsable carecía de elementos suficientes para concluir que en las asambleas previas ya había sido designada una mesa de los debates y electo un Presidente municipal y que, por tanto, la asamblea de treinta de septiembre debía ser una continuación de aquéllas, por lo que únicamente se debió continuar con la elección del resto de los integrantes de Ayuntamiento. Es decir, no habría elementos para acreditar que la elección de concejales en el municipio de Magdalena Peñasco se desarrolló en tres diversas etapas aprobadas por la asamblea general comunitaria: a) la primera con la designación de la mesa de los debates; b) la segunda con la elección del Presidente municipal y, c) la tercera con la elección del resto de los integrantes del cabildo.

60 Para la Sala Regional resultan insuficientes los meros señalamientos de los impugnantes de que las asambleas previas se habrían realizado en los términos por ellos señalados para tenerlas por acreditadas, dado que, por especial naturaleza, no pueden tenerse por demostrados a partir de meras afirmaciones de que estos ocurrieron. Para ello se requieren elementos de prueba mínimos que permitan concluir que en efecto fue la expresión de la voluntad libre de la comunidad la que determinó, en su caso, la elección de sus autoridades municipales. Si tales aseveraciones se encuentran cuestionadas respecto de su veracidad, resulta necesario que se encuentren soportadas con elementos de prueba que puedan generar convicción sobre la existencia de los hechos alegados y con ello desvirtuar la presunción de validez de la asamblea de treinta de septiembre; de lo contrario, se atenta contra el principio de certeza.



61 Para la Sala Regional, del acta de asamblea de treinta de septiembre “no se evidencia alguna afectación a las normas internas que rigen en la comunidad de Magdalena Peñasco para la elección de sus autoridades municipales”, así como tampoco que se hubiera desarrollado con base en los presuntos acuerdos tomados en alguna reunión previa por autoridades de índole agrario y municipal, diversas a la asamblea general.¹¹

62 Asimismo, se consideró que “la responsable únicamente tuvo en consideración que en la multirreferida reunión del Consejo Agrario, presuntamente se tomaron acuerdos para llevar a cabo la asamblea electiva [...], no obstante, en autos se carece de constancias que pongan en evidencia que lo ahí acordado efectivamente rigió en el desarrollo de la elección de treinta de septiembre de la pasada anualidad, por el contrario, del acta de asamblea de dicha elección se advierte que los temas a tratar e incidencias ahí acontecidas se pusieron a consideración de la propia asamblea para que fuera ésta la que adoptara las determinaciones que estimara conducentes.”¹²

63 Por otra parte, por cuanto hace al principio de universalidad, la Sala Regional consideró, en esencia, que el tribunal fue incongruente en sus aseveraciones, toda vez que, por una parte, señaló que no se tenía certeza del total de ciudadanos que participaron en la asamblea electiva y, por otra, sostuvo que tomando en consideración que en la asamblea participaron

¹¹ Párrafos 151 y 152 de la sentencia recurrida.

¹² Párrafo 155 de la sentencia recurrida.

SUP-REC-70/2020

quinientos cinco (505) ciudadanos, se observaba una reducción de casi el cincuenta por ciento de participantes, lo que atribuyó a la indebida difusión de la convocatoria, dado que “en autos no estaba demostrado que la aludida convocatoria se hubiera publicitado en todas las comunidades de Magdalena Peñasco, menos aún que se hubieren repartido citatorios o se hubiere perifoneado.”¹³

64 De esta forma, el Tribunal local habría pasado “por alto que la disminución en la participación de la ciudadanía en un proceso electivo puede deberse a una multiplicidad de factores y no únicamente, de manera directa e indudable a la deficiente difusión de la convocatoria”, por lo que su conclusión “carece de sustento”.

65 Para la Sala Regional “si bien en autos no existen constancias suficientes de las que se advierta de forma indudable que la convocatoria fue ampliamente difundida por todos los medios reconocidos en la comunidad para esos efectos, lo cierto es que se advierte que en el caso existieron dificultades para llevar a cabo la asamblea electiva de autoridades municipales”, la cual, conforme con el dictamen del instituto local tradicionalmente se celebra en el mes de julio del año de la elección.

66 De esta forma, se considera en la sentencia recurrida que “no existe discusión respecto de que dicha elección se pretendió llevar a cabo, primeramente, en el mes de julio, lo cual, según las constancias del expediente no fue posible, por lo que se emitió una nueva convocatoria para el mes de agosto, sin que de igual

¹³ Párrafos 157-161 de la sentencia recurrida.



manera se pudiera culminar con la elección de las autoridades municipales, por lo que fue hasta el mes de septiembre que finalmente se realizó la mencionada asamblea electiva. Circunstancias que, aunadas a los conflictos internos que se aduce acontecieron en la comunidad, pudieron incidir en la disminución en la participación de los ciudadanos en dicha asamblea electiva.”

- 67 Para la Sala Regional, “cuando se aduce la existencia de una disminución en la participación ciudadana en un determinado proceso electivo, se debe acreditar que la causa derivó de acciones tendientes a impedir a los ciudadanos participar de manera libre y espontánea en la elección de que se trate, de lo contrario, se restaría validez a una asamblea con base en consideraciones de carácter subjetivo”.¹⁴
- 68 Por tales razones, la Sala Regional determinó, por mayoría de votos, revocar la resolución impugnada y, en consecuencia, dejar subsistente el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-328/2019** por el que se calificó como jurídicamente válida la elección de concejales al Ayuntamiento de Magdalena Peñasco, Oaxaca, celebrada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve.
- 69 Para controvertir la sentencia, los recurrentes manifiestan que la Sala Regional realizó una indebida interpretación del artículo 2º, párrafos segundo y tercero, así como de su Apartado A, párrafos segundo, tercero y octavo, lo que generó la alteración de las normas consuetudinarias en la elección de concejales; además,

¹⁴ Párrafos 164-167 de la sentencia recurrida.

SUP-REC-70/2020

estima que se analizaron e interpretaron erróneamente los principios de certeza, libre determinación y autocomposición normativa de los pueblos indígenas; siendo que la Sala Superior no habría adoptado las medidas necesarias para garantizar el principio de certeza y de sufragio universal ante irregularidades graves realizadas durante el procedimiento de elección.

- 70 En la demanda se considera que la Sala Regional parte de una “falsa interpretación del principio constitucional de certeza”, pues habría alterado la litis al considerar que era necesario acreditar la validez de las asambleas previas a la realizada el treinta de septiembre. Esto es, desde la impugnación primigenia, la controversia estaría centrada en la validez de la asamblea de treinta de septiembre, que se habría visto afectada por la falta de certeza generada por las asambleas previas, afectando la validez de toda la elección.
- 71 Para los recurrentes, las asambleas previas están plenamente acreditadas, pues obran, incluso, documentales públicas en las cuales se desprende que fueron las propias autoridades municipales y agrarias quienes reconocieron y aceptaron la existencia de dichas asambleas e incluso desconocieron a la mesa de los debates y a los candidatos que previamente participaron en la asamblea de agosto; por lo que la asamblea de septiembre debió ser una continuación de las anteriores.
- 72 Así, la falta de certeza, o la violación al principio constitucional de certeza, se habría generado a partir de que no se levantaron las actas de las primeras dos asambleas por el órgano electoral. Por



ello, no es suficiente que el órgano electoral municipal únicamente se avoque a mencionar que no se pudieron llevar a cabo las asambleas de julio y agosto, sin que se hayan dado a conocer las razones por las cuales no se pudieron llevar a cabo, en las respectivas actas, pues es función y deber del citado órgano electoral configurar tales medios de prueba, no así de los recurrentes. De lo contrario, se llegaría a la arbitrariedad de burlar la voluntad ciudadana, al decir que dichas asambleas no se pudieron llevar a cabo por causas de fuerza mayor, sin que se hayan dado a conocer las razones que justifiquen las causas de fuerza mayor en las actas correspondientes.

- 73 Para los recurrentes, si no existen las actas es “por la mala fe de las autoridades municipales u órganos electorales municipales, pues ellos no elaboraron dichas actas y tampoco las hicieron llegar al Instituto Electoral de Oaxaca, pues la falta de dichas actas es imputable al órgano electoral municipal o autoridades municipales electorales.”
- 74 Incluso, refiere la parte recurrente que es criterio de la Sala Regional responsable que cuando se suspende una asamblea es necesario levantar un acta en la que señalen las causas de la suspensión y los actos desarrollados en la misma. Al no haberse levantado ningún tipo de acta que justifique la supuesta cancelación de la asamblea o su posposición se afecta el principio de certeza respecto a cuál fue la voluntad de la ciudadanía en dichas asambleas, lo que genera un vicio en todo el desarrollo de la asamblea de treinta de septiembre, “al no existir certeza de las

SUP-REC-70/2020

asambleas previas cuya realización y existencia está plenamente probada en autos”.

75 La Sala Regional indebidamente exige que se acredite la validez de las asambleas previas, con lo cual impone una prueba imposible o diabólica a los recurrentes, “pues fue el propio órgano electoral municipal o autoridades municipales electorales quienes no levantaron las actas de lo sucedido en las asambleas previas y quienes tienen esa función y que fue hecho del conocimiento del Tribunal local desde el tres de septiembre del año pasado. El incumplimiento implica la mala fe de tales autoridades.

76 Así, al estar acreditada la realización de las asambleas y ante las omisiones de las autoridades electorales municipales, se pone en duda la verdadera voluntad de la ciudadanía respecto de la elección de autoridades municipales, todo lo cual es imputable a dichas autoridades municipales electorales. Con ello “se vulnera el principio constitucional de certeza, pues de lo contrario bastaría suspender las asambleas cuando un grupo (por lo general del Presidente municipal en turno) cuya mesa de los debates no sea de sus intereses o su candidato no se vea beneficiado por el voto y posteriormente (cuando quiera o cualquier fecha) convocar a nueva asamblea con un grupo reducido y elige a su modo e intereses, siendo suficiente señalar en el acta electiva que no se pudo llevar a cabo la asamblea previa por causas de fuerza mayor. Lo cual es contrario al principio Constitucional de certeza.”

77 De esta forma, para los recurrentes, la sala responsable parte de una premisa errónea, pues la impugnación desde su origen tiene



por objeto todo el proceso electivo, el cual ya estaba viciado desde las asambleas de julio y agosto, tal como consta en las denuncias que se hicieron incluso antes de la realización de la asamblea de septiembre. Lo que no da certeza a la elección de septiembre, a decir de los recurrentes, no es la validez de los actos de las asambleas previas, sino su existencia, la cual está plenamente acreditada y el hecho de que no se hayan levantado las actas por las autoridades que debieron hacerlo.

- 78 Es decir, “que el proceso electivo ya estaba enrarecido y viciado por las propias autoridades electorales municipales”, lo que redundó en la violación al principio constitucional de certeza y lo que generó que la baja participación ciudadana en la elección del treinta de septiembre de dos mil diecinueve en la que participaron únicamente 485 (no 505 como falsamente se señala) de un padrón total de 904 participantes e incluso una mínima participación de mujeres.
- 79 Adicionalmente, los recurrentes manifiestan como agravio la violación directa al artículo 2° constitucional porque se habría interpretado indebidamente la normativa comunitaria y constitucional, lo que generó que se haya alterado el método de elección municipal. Ello es así, porque, conforme al sistema normativo comunitario la elección de autoridades municipales se realiza en el mes de julio, y la asamblea electiva que validó la sala responsable es de fecha treinta de septiembre, es decir, dos meses después. Con ello se vulnera el método de elección y a partir de una interpretación indebida del artículo 2 de la Carta Magna.

80 Aunado a lo anterior, la Sala Regional habría pasado por alto la mala fe de las autoridades municipales electorales, reflejada en el hecho de que la supuesta asamblea electiva no sólo se habría realizado en septiembre, es decir, dos meses después de la fecha debida, desconociendo las asambleas previas, sino que la misma habría sido convocada con tan sólo siete días de anticipación, lo que tuvo un impacto en su publicidad y derivó en una baja participación, considerando que las anteriores asambleas de julio y agosto se habrían convocado con veintidós y quince días de anticipación, respectivamente.

81 Aunado a ello, las autoridades municipales electorales habrían remitido a la autoridad electoral el expediente hasta el veintiséis de octubre, es decir, veintiséis días después de la elección, en contra de lo dispuesto por el artículo 280, fracción 4, de la Ley electoral local y, con ello, la certeza de la elección.

82 En un tercer agravio, los recurrentes expresan que se habría vulnerado el principio constitucional de certeza por la Sala Regional responsable en la medida en que, para declarar válida la elección, interpretó dicho principio a partir del acta del treinta de septiembre de manera aislada, sin considerar que dicho principio debe interpretarse “a partir de todo el caudal probatorio, es decir, como un todo y no solamente a partir de un sólo acto”. De esta forma, omitió valorar que la existencia de las asambleas previas, en sí misma, resta veracidad a la supuesta elección de treinta de septiembre, pues la presunción de validez del acta electiva de dicha asamblea estaría sujeta al previo cumplimiento del principio



constitucional de certeza y demás principios constitucionales. Además, la falta de confiabilidad se robustecería a partir de la demora en la remisión del acta electiva de la asamblea de treinta de septiembre.

- 83 Desde esta perspectiva, “no existe confianza de lo que realmente sucedió en el desarrollo de la elección, pues incluso la propia autoridad municipal que remitió el acta electiva al Instituto Electoral de Oaxaca, mediante oficios mencionó la existencia de las asambleas previas y trató de justificar que se suspendieron sin probar las razones”.
- 84 Para los recurrentes se habría interpretado indebidamente las normas consuetudinarias del método de elección, al considerar que en la asamblea de septiembre no se afectaron normas comunitarias. Ello es así porque la elección se habría realizado dos meses después a lo dispuesta por la norma comunitaria, sin justificación alguna. Además, los recurrentes, desde la impugnación primigenia vendrían impugnando tanto la violación a la norma interna que establece la fecha de la elección como la intervención indebida de las autoridades agrarias y municipales, que no habría sido analizada adecuadamente por la sala responsable.
- 85 Para los recurrentes, es falso lo determinado por la sala responsable al señalar que los acuerdos del Consejo Agrario y municipal no rigieron en el desarrollo de la elección de treinta de septiembre, dado que, del análisis del acta electiva se advierte que el Consejo Agrario asumió el control en el desarrollo de la

SUP-REC-70/2020

elección, la cual se habría desarrollado a puerta cerrada en el auditorio municipal, con una tolerancia de entrada de treinta minutos, cuando la costumbre de la comunidad es que la elección se lleve a cabo en la explanada municipal que se encuentra en la cabecera municipal.

86 Tales irregularidades graves no serían “meras inferencias” sino hechos plenamente acreditados en autos. El recurrente reitera que no se requiere la acreditación de las actas de las asambleas previas de julio y agosto, pues al no haberlas levantado la autoridad electoral municipal, si bien, tales documentales no existen, ello de ninguna manera excluye a las demás pruebas que obran en autos que prueban la existencia de dichas asambleas. De hecho, la no elaboración o desaparición de las actas sería evidencia de la manipulación del proceso electoral por el Presidente municipal.

87 Por otro lado, la Sala Regional responsable interpretó indebidamente el principio constitucional de universalidad del sufragio, toda vez que a base de “especulaciones” justifica la deficiente difusión de la convocatoria a la elección, pues genéricamente alude a “la existencia de dificultades”, sin embargo, en autos no existe prueba alguna que acredite la existencia de tales dificultades y tampoco señala cuáles fueron. De hecho, ninguna de las partes defiende o controvierte la existencia de dificultades que existieron para publicar la convocatoria electiva, de ahí que la responsable se habría excedido en sus funciones al ir más allá de lo pedido. Incluso, las propias autoridades municipales, mediante oficio señalaron que



no existieron dificultades para la publicidad de la convocatoria; por el contrario, señalaron que en tiempo y forma dieron publicidad a la convocatoria mediante perifoneo y convocatorias abiertas.

- 88 Para la parte recurrente, la autoridad responsable de manera contradictoria y con la finalidad de “justificar indebidamente” la deficiente publicidad de la convocatoria, señala que sí existieron las asambleas previas de julio y agosto, pero que no se llevaron a cabo (sin precisar con base en qué constancias del expediente llega a esa conclusión) y que tales hechos constituyen las “dificultades” que podrían explicar la falta de publicidad de la convocatoria y la baja participación.
- 89 Por último, la sala responsable habría vulnerado de manera directa el artículo 2º constitucional, al hacer una indebida interpretación del principio de certeza, al asumir plenamente la presunción de validez del acta de la asamblea de septiembre, siendo que la misma fue objetada desde la demanda primigenia, por carecer de los elementos mínimos de certeza exigidos constitucionalmente. Además, habría invertido indebidamente la carga de la prueba al señalar que la parte ahora recurrente debió desvirtuar el contenido del acta electiva mediante las pruebas correspondientes, siendo que la carga es de quienes llevan el proceso electoral, pues a ellos corresponde dar certeza mínima a sus actuaciones, máxime que muchas manifestaciones implican hechos negativos que no podrían acreditarse por los recurrentes.
- 90 De la síntesis de los planteamientos de la Sala Regional y de los agravios expuestos por la parte recurrente no se advierten

SUP-REC-70/2020

consideraciones en el sentido de que la Sala Regional responsable hubiese omitido realizar un análisis de control concreto de constitucionalidad que le fuera solicitado, ni que declarara inoperante algún disenso o realizara un análisis indebido sobre ese tópico; menos que con motivo de ello, hubiera dejado de aplicar alguna norma electoral, por estimar que fuera contraria a la Constitución General o a un tratado Internacional en materia de Derechos Humanos.

91 El hecho de que los recurrentes manifiesten una indebida interpretación del artículo 2° constitucional por parte de la responsable, así como una indebida consideración de las constancias de autos para efecto de determinar vulnerado el principio de certeza de la elección no supone la existencia de elementos objetivos para considerar procedente el recurso ante un posible actuar indebido por parte de la responsable, pues como se advierte de sus consideraciones, la Sala Regional analizó las constancias y los elementos probatorios, así como las inferencias y los planteamientos de las partes y terceros en el asunto, llegando a la conclusión de que la elección impugnada es válida.

92 La mera afirmación de que la sala responsable parte de una premisa errónea en términos de que se debió analizar todo el proceso y no la asamblea, también resulta insuficiente, pues como se advierte en la sentencia recurrida se analizó el conjunto de hechos relevantes y el hecho de que los recurrentes ante esta Sala Superior manifiesten un enfoque o perspectiva distinto no



implica necesariamente que existan elementos objetivos para considerar que el análisis de la Sala Regional pueda resultar indebido.

93 Así, por ejemplo, al resolver el SUP-REC-248/2019, esta Sala Superior consideró improcedente el recurso porque estimó que, si bien los recurrentes alegaban la violación al principio constitucional de certeza, en realidad planteaban una inadecuada valoración de pruebas por la Sala Regional. Asimismo, se consideró que los actores eran reiterativos en los argumentos esgrimidos tanto en su demanda primigenia ante el Tribunal local como ante la Sala responsable, siendo que en las sentencias de ambos órganos jurisdiccionales se analizaron únicamente cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad, confirmando la validez del acuerdo impugnado.

94 Asimismo, no obsta a lo anterior que la recurrente haga referencia en su recurso al principio de universalidad del sufragio, ya que la impugnación se sustenta en tópicos de estricta legalidad y esta Sala Superior ha establecido que la sola invocación de preceptos o principios constitucionales o de tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, no es suficiente para que se establezca la procedencia del recurso de reconsideración, sino la verificación de que la Sala Regional hubiere efectuado un genuino análisis de constitucionalidad o convencionalidad,¹⁵ circunstancia que no sucedió en el presente asunto.

¹⁵ Resultan aplicables tanto las jurisprudencias 2a./J. 66/2014 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA SOLA INVOCACIÓN DE ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA RECURRIDA, NO IMPLICA QUE SE REALIZÓ SU INTERPRETACIÓN DIRECTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL

95 Además, como se refirió, no se advierte alguna afectación o error judicial que violente los derechos de los recurrentes, ya que la Sala Regional, al resolver el medio impugnativo que se sometió a su potestad, lo hizo considerando criterios y fundamentos jurídicos, respetando en todo momento los derechos de acceso a la justicia de los ahora recurrentes; de esta manera, estas cuestiones no pueden verse como posibles errores de apreciación, sino como criterios jurídicos relativos a la interpretación y aplicación de la normatividad aplicable, por lo que no es viable la revisión de estos aspectos a través de un recurso de reconsideración.

96 La Sala Superior tampoco considera que el presente medio de impugnación revista características de trascendencia o relevancia que pudiera generar un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, ello ya que los planteamientos formulados no son de entidad tal que refleje el interés general desde el punto de vista jurídico, dado que se refiere a cuestiones de examen frecuente para este órgano jurisdiccional.

97 Aunado a lo anterior, el análisis del asunto tampoco entraña un criterio trascendente, pues no estriba en el estudio de una cuestión excepcional y novedosa, susceptible de proyectarse en otros casos similares, en virtud de que los temas de legalidad y valoración probatoria constituyen, con suma regularidad, planteamientos en forma de agravio que por sí mismos no se

RECURSO”, como la tesis 1a. XXI/2016 (10a.), de la Primera Sala del citado órgano jurisdiccional, de rubro: “AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA DEBE VERIFICARSE SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE REALIZÓ UN VERDADERO CONTROL DE CONVENCIONALIDAD”.



ciñen al requisito de procedibilidad del recurso de reconsideración.

- 98 En consecuencia, al no actualizarse la hipótesis de procedibilidad del recurso de reconsideración prevista en los artículos 61, párrafo 1, inciso b); y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ni de aquellas derivadas de la interpretación de este Tribunal Constitucional en materia electoral, lo conducente es desechar de plano la demanda, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3; y 68, párrafo 1, de la mencionada Ley.

VI. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha de plano** la demanda.

Notifíquese conforme a derecho.

Devuélvanse los documentos que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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 la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto,

SUP-REC-70/2020

ante el Secretario General de Acuerdos, quien da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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 CONJUNTO QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-70/2020¹⁶

De manera respetuosa, emitimos este voto particular, ya que consideramos que en este recurso de reconsideración sí se acredita el requisito especial de procedencia y, por lo tanto, no se debió desechar la demanda respectiva, sino estudiar el fondo del asunto.

Tanto la argumentación de la Sala Regional Xalapa como los agravios que expusieron los recurrentes ante esta Sala Superior involucran una cuestión de inaplicación de las normas de un régimen interno de una comunidad indígena, relacionadas con la validez de una asamblea general celebrada para la elección del Ayuntamiento de Magdalena Peñasco, Tlaxiaco, Oaxaca, por lo que el problema jurídico no se limita a una cuestión probatoria, como se resuelve en la sentencia.

A continuación, exponemos los motivos que explican nuestra postura.

En un primer momento, aludiremos a los argumentos que utilizó la Sala Regional Xalapa para establecer el problema jurídico.

Posteriormente, expondremos las razones por las cuales consideramos que la Sala Regional Xalapa sí llevó a cabo un análisis sobre la presunta vulneración a las normas del régimen interno de la comunidad en la que se celebró la elección en pugna. Este análisis le llevó a concluir que se debía dotar de validez a la asamblea general realizada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, con independencia de las dos asambleas celebradas anteriormente, durante los meses de julio y agosto.

1. Planteamiento jurídico

¹⁶ 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 Lizzeth Choreño Rodríguez, Brenda Duran Soria, Julio César Cruz Ricárdez, Alejandro Olvera Acevedo y Oliver González Garza y Ávila.

SUP-REC-70/2020

En el inicio de la cadena impugnativa, los ahora recurrentes controvirtieron un acuerdo emitido por el Instituto local que declaró la validez de la elección ordinaria de los concejales del Ayuntamiento del municipio de Magdalena Peñasco, Tlaxiaco, Oaxaca; comunidad que se rige por sistemas normativos indígenas.

Decisión del Tribunal local

El Tribunal local revocó la declaratoria de validez emitida por el Instituto local, declaró la nulidad de la asamblea electiva de concejales celebrada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve y ordenó que se convocara a una elección extraordinaria.

En esencia, el Tribunal local consideró, entre otros aspectos, que el Instituto local no valoró adecuadamente los elementos probatorios, ya que del análisis que realizó, se obtuvo que en el proceso electivo celebrado el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, se modificaron los acuerdos tomados por la asamblea general el veintinueve de julio y diecinueve de agosto.

En estas dos asambleas se realizaron actos para elegir a los integrantes de la mesa de debates y al presidente municipal, sin que las autoridades de las comunidades y el Consejo agrario tuvieran competencia para modificar estos acuerdos en la asamblea que celebraron el veintinueve de agosto. Por esta razón la asamblea realizada el treinta de septiembre no se apegó a las determinaciones que había tomado el máximo órgano de gobierno en julio y agosto.

Además, el Tribunal local consideró que, como la participación de los ciudadanos en la elección del treinta de septiembre fue menor a la alcanzada en los anteriores procesos electivos, se vulneró la universalidad del voto.

Decisión de la Sala Regional Xalapa

La Sala Regional Xalapa revocó la sentencia del Tribunal local y confirmó la declaratoria de validez de las elecciones celebradas en la asamblea del treinta de septiembre, emitida por el Instituto local.



Para llegar a esta decisión, la Sala Regional consideró lo siguiente:

- Contrario a lo establecido por el Tribunal local, se carece de pruebas idóneas y suficientes que sustenten las conclusiones respecto de que la asamblea celebrada el treinta de septiembre de dos mil diecinueve, era una continuación de las asambleas celebradas el veintinueve de julio y diecinueve de agosto de dos mil diecinueve.
- Además, señaló que es inexacto tener por acreditado que la disminución de participantes en la asamblea de treinta de septiembre fuera consecuencia directa de la indebida difusión de la convocatoria y que, con ello, se hubiera vulnerado el principio de universalidad del sufragio.

Se llegó a estas conclusiones debido a que no existen constancias documentales en el expediente de las que se desprenda que, tanto la designación de los integrantes de la mesa de debates como la elección del presidente municipal fueron decisiones adoptadas por la comunidad en asambleas válida y legalmente instaladas, así como que éstas se hubieran desarrollado conforme a las reglas que conforman el sistema normativo interno que rigen en el municipio.

Según la Sala Regional Xalapa, el Tribunal local carecía de elementos suficientes para llegar a la conclusión de que, en las asambleas previas, se había designado a los integrantes de la mesa de debates y elegido a un presidente municipal y que, por tanto, la asamblea de treinta de septiembre debía ser una continuación de aquellas, por lo que únicamente se debió elegir al resto de los integrantes del Ayuntamiento.

Además, la Sala Regional Xalapa **consideró que, del acta de la asamblea de treinta de septiembre, no se evidencia alguna afectación a las normas internas de la comunidad**, ya que no se advierte que la asamblea se hubiera desarrollado con base en los acuerdos presuntamente tomados en la reunión de veintinueve de agosto por el Consejo agrario. La asamblea celebrada ese treinta de septiembre fue la que tomó las determinaciones que rigieron en la elección de sus autoridades municipales.

SUP-REC-70/2020

Respecto a la presunta vulneración al principio de universalidad del sufragio, la Sala Regional Xalapa señaló que el Tribunal local pasó por alto que la disminución en la participación de la ciudadanía en el proceso electivo pudo deberse a una multiplicidad de factores y no únicamente, de manera directa e indubitable, a la deficiente difusión de la convocatoria. Si bien, no existen constancias suficientes de las que se advierta que la convocatoria fue ampliamente difundida por todos los medios reconocidos en la comunidad, sí existieron dificultades para llevar a cabo la asamblea electiva de treinta de septiembre, como se explica a continuación.

La comunidad pretendió llevar a cabo la asamblea electiva en julio, mes en el que tradicionalmente se celebra la elección, no obstante, no fue posible, razón por la cual se intentó celebrar de nueva cuenta en el mes de agosto, situación que tampoco aconteció. Esta circunstancia, aunada a los conflictos internos pudieron incidir en la disminución de participantes en la asamblea electiva celebrada finalmente en septiembre.

Agravios en el recurso de reconsideración

Los ahora recurrentes alegaron, en contra de esta determinación, que la Sala Regional Xalapa **realizó una indebida interpretación del artículo 2 de la Constitución general, lo que generó la alteración de las normas consuetudinarias en el método de elección y en los procedimientos y prácticas tradicionales** para la elección de concejales, vulnerando así los principios de certeza y libre autodeterminación.

En opinión de los recurrentes, la Sala Regional Xalapa desconoció actos que resultaban trascendentes, como lo son las dos asambleas en las que se eligió a los integrantes de la mesa de debates y al presidente municipal en el proceso electivo y que, además, **realizó una interpretación indebida de las normas consuetudinarias al considerar como válida una asamblea realizada en septiembre, cuando tradicionalmente se celebra en julio.**

Finalmente, **señalaron que no se analizaron los planteamientos relativos a la vulneración de las normas internas comunitarias, por la**



intervención por parte de las autoridades agrarias y municipales, así como por la deficiente difusión de la convocatoria, hecho que vulneró el principio de universalidad del sufragio.

Ahora, partiendo de la cuestión que plantearon los recurrentes ante el Tribunal local, la decisión tomada por la Sala Regional Xalapa, los argumentos alegados ante esta instancia y del contexto en el que se desarrolló el presente litigio, **consideramos que la cuestión jurídica consiste en determinar si la decisión de la Sala Regional Xalapa implicó la inaplicación de las normas internas aplicables a la elección de las autoridades municipales** de la comunidad de Magdalena Peñasco, Tlaxiaco, Oaxaca, y si se vulneraron los derechos de participación política de la comunidad. El análisis de dicha cuestión sólo es posible en un estudio de fondo del problema.

2. En este recurso subsiste una cuestión relacionada con la inaplicación de normas del régimen interno de una comunidad indígena

Si bien durante la cadena impugnativa del presente asunto se analizaron elementos de prueba de los que las autoridades jurisdiccionales llegaron a conclusiones distintas, lo que podría suponer que el asunto se encuentra relacionado con su debida valoración, tal situación está directamente relacionada a la determinación de si fue o no alterado el método electivo de la comunidad, que desde el inicio de la controversia es lo que se ha venido haciendo valer.

Consideramos que este asunto cumple el requisito especial de procedencia porque, en nuestro criterio, en la sentencia dictada en el juicio **SX-JDC-53/2020** se hizo un análisis sobre planteamientos relacionados con normas internas de una comunidad indígena y se concluyó que no fueron vulneradas, lo cual es, en principio, combatido por los recurrentes.

La Sala Regional Xalapa realizó una interpretación del contenido normativo de la comunidad para la elección de sus autoridades, al determinar que las asambleas, presuntamente celebradas el veintinueve de julio y diecinueve de

SUP-REC-70/2020

agosto, carecieron de validez y legalidad, así como que la asamblea de treinta de septiembre no fue la continuación de otros actos acordados con anterioridad por la comunidad.

Además, los recurrentes señalan que la Sala Regional Xalapa llegó a conclusiones relacionadas con la intervención de las autoridades agrarias y municipal, irregularidades que se le plantearon desde una perspectiva de transgresión a las normas internas de su comunidad, por lo que combaten esos razonamientos.

Esta posición es congruente al criterio unánime de este órgano jurisdiccional¹⁷, en el sentido de que la inaplicación de una norma de derecho consuetudinario tiene una trascendencia constitucional, porque estos sistemas normativos involucran el reconocimiento de un principio tutelado desde la norma fundamental como lo es la autonomía de las citadas comunidades en la elección de sus representantes conforme a sus sistemas normativos.

Aunado a que el recurso de reconsideración otorga la posibilidad de examinar la debida aplicación e interpretación de normas generales de Derecho consuetudinario indígena conforme a los principios constitucionales –como las relativas a sus particulares formas de elección– sin lo cual esas comunidades quedarían en estado de indefensión.

No pasa desapercibido que, en esta misma sesión pública, en los recursos de reconsideración **SUP-REC-60/2020** y **SUP-REC-89/2020**, se entró al estudio del fondo de los asuntos al versar la litis en planteamientos de afectación al sistema normativo, por una indebida inaplicación de las normas consuetudinarias de la comunidad indígena a la que pertenecía la parte actora, ya que, en su concepto, se realizó un cambio injustificado del método de elección de las concejalías del Ayuntamiento

Además de que, si bien en las sentencias emitidas por la Sala Regional se realizó un examen probatorio de las documentales existentes, el

¹⁷ Véase sentencia del recurso de reconsideración SUP-REC-611/2019, entre otras.



reconocimiento de los derechos de las personas, comunidades y pueblos indígenas impone la obligación de que se realicen interpretaciones judiciales que rebasen la visión formalista, a fin de que el sistema jurídico vigente garantice de mejor manera sus derechos.

En consecuencia, en el presente recurso subsiste una cuestión relativa a si la Sala Regional Xalapa inaplicó las normas del régimen interno de una comunidad indígena en sus elecciones.

Es por estas razones que emitimos el presente voto particular, puesto que consideramos que en el recurso de reconsideración **SUP-REC-70/2020** sí se cumple el requisito especial de procedencia y, en consecuencia, los agravios de los recurrentes deben ser objeto de un estudio de fondo, con independencia de que, en el referido estudio, los agravios resulten fundados o infundados para la pretensión de los inconformes.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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.