



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-80/2020

RECURRENTES: JUAN LORENZO
DE DIOS VICENTE Y OTROS

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIA: MARIANA
SANTISTEBAN VALENCIA

COLABORÓ: CLAUDIA PAOLA
MEJÍA MARTÍNEZ

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

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente indicado al rubro, que **desecha la demanda** del recurso de reconsideración promovido por diversos ciudadanos para controvertir la sentencia SX-JDC-116/2020 y acumulados, al tenor del siguiente:

ÍNDICE

RESULTANDO.....	2
CONSIDERANDO.....	5
RESUELVE.....	19

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De las constancias que integran el expediente, así como de los hechos relatados en la demanda, se advierte lo siguiente:
- 2 **1. Conflicto electoral en el municipio.** El presente caso se enmarca en el proceso de elección de las autoridades municipales de la Cabecera para el trienio de dos mil veinte a dos mil veintidós (2020 – 2022). En el municipio se asientan múltiples localidades y la población al interior tiene una composición multicultural y heterogénea. En los antecedentes electorales en el Municipio, la cabecera celebra sus elecciones sin considerar al resto de localidades. En este proceso electoral se generaron impugnaciones por algunos ciudadanos de algunas localidades dentro del municipio, porque a su juicio a partir de la elección anterior había un convenio elevado a la categoría de cosa juzgada por parte del tribunal local.
- 3 **2. Convenio en 2017.** El veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, diversos ciudadanos, así como la autoridad municipal



electa para el periodo dos mil diecisiete a dos mil diecinueve, presentaron ante el Tribunal local, el acta de convenio de acuerdos de derechos político-electorales colectivos y de sistemas normativos internos en favor de las agencias y localidades pertenecientes al Municipio, en el cual se acordó, entre otras cosas, que las agencias y localidades del municipio participarían en el siguiente proceso electoral de su comunidad.

- 4 El veintisiete de abril siguiente, el Tribunal local elevó los acuerdos presentados por las partes a la categoría de sentencia, mediante la sentencia dictada en el expediente JNI/37/2016 y acumulados.
- 5 **3. Asamblea electiva en 2019.** El nueve de noviembre de dos mil diecinueve, se verificó la asamblea electiva para el nombramiento de los nuevos concejales del Ayuntamiento. En esa elección solo participó la ciudadanía de la Cabecera.
- 6 **4. Calificación de elección.** El treinta de diciembre de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto local emitió el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-407/2019** por el que declaró jurídicamente válida la elección de concejales, al considerar que se había ajustado al sistema normativo interno, ya que la mayoría de las comunidades que integran el municipio acordaron mantener el método de elección tradicional.

SUP-REC-80/2020

- 7 **5. Juicios locales.** El tres, cuatro, seis, diez y catorce de enero de dos mil veinte¹, se presentaron ante el Tribunal local sendos escritos de demanda para impugnar la validez de la elección. Esos juicios dieron lugar a la integración, respectivamente, de los expedientes JDCI/01/2020, JNI/09/2020, JNI/20/2020, JNI/30/2020 y JNI/50/2020.
- 8 **6. Sentencia local.** El siete de marzo, el Tribunal Electoral local emitió sentencia en el sentido de acumular los juicios al JDCI/01/2020, revocar el acuerdo del IEEPCO y declarar la **nulidad de la elección ordinaria de concejales** al Ayuntamiento, por el incumplimiento a los convenios sobre la participación de agencias que conforman el municipio, en la elección de sus autoridades
- 9 **7. Juicio ciudadano federal.** El diecinueve y veinte de marzo, Idelfonso López López, y diversos ciudadanos presentaron, respectivamente, tres escritos de demanda para impugnar la sentencia del Tribunal local. Todos los promoventes se identificaban como autoridades o ciudadanos del Municipio. Esas demandas se registraron en la Sala Xalapa, con las claves SX-JDC-116/2020, SX-JDC-125/2020 y SX-JDC-126/2020, respectivamente.
- 10 **8. Sentencia reclamada.** El veintidós de mayo, la Sala Xalapa dictó, por mayoría, una sentencia en la que determinó

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



esencialmente: **1)** acumular los juicios, **2)** sobreseer el juicio ciudadano SX-JDC-116/2020, por lo que respecta a algunos ciudadanos; **3)** revocar la decisión del tribunal local y en consecuencia reconocer la validez de la elección, excepción hecha de la elección del presidente, síndico y regidor de hacienda municipales, propietarios y suplentes; y **4)** ordenó la celebración de una elección extraordinaria para elegir únicamente a esos cargos

11 **II. Recurso de reconsideración.** El veinticinco de mayo, diversos ciudadanos promovieron un recurso de reconsideración en contra la sentencia de Sala Xalapa.

12 El expediente se turnó a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien, en su oportunidad, radicó el recurso en la ponencia a su cargo.

13 **III. Sesión pública y engrose.** En sesión pública de veintinueve de julio del presente año, por mayoría de votos, se rechazó el proyecto formulado por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y se encargó al Magistrado José Luis Vargas Valdez el engrose correspondiente.

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

PRIMERO. Competencia

14 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente

SUP-REC-80/2020

recurso, ya que se impugna una sentencia de una Sala Regional, la cual sólo pueden ser revisada por este órgano jurisdiccional.

- 15 Ello, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 64 de la Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²

SEGUNDO. Razones que justifican resolver en sesión por videoconferencia

- 16 En la sesión privada celebrada el pasado veintiséis de marzo de dos mil veinte, esta Sala Superior aprobó el acuerdo general 2/2020 por medio del cual se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación como consecuencia de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2.
- 17 En el apartado IV de ese acuerdo se establece que pueden discutirse y resolverse de forma no presencial, entre otros asuntos, los que esta Sala Superior considere urgentes, entendiéndose por éstos, los que estén vinculados a algún proceso electoral con términos perentorios, o bien, cuando se pudiera generar la posibilidad de un daño irreparable si no se resuelven de inmediato.

² En adelante, "Ley de Medios".



- 18 También se estableció expresamente que, en todo caso, serán objeto de resolución aquellos asuntos que, de manera fundada y motivada, el Pleno de este Tribunal determine, con base en la situación sanitaria del país, de manera que, si las medidas presentes se extienden en el tiempo, según lo determine la autoridad sanitaria, correspondiente, este Tribunal podrá adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.
- 19 El criterio señalado se replicó en punto III, segundo párrafo, del diverso acuerdo general 4/2020, aprobado por el Pleno de la Sala Superior el dieciséis de abril siguiente, a través del cual se emitieron los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias.
- 20 Ahora bien, mediante acuerdo 6/2020, la Sala Superior determinó ampliar el catálogo de asuntos que pueden resolverse en el contexto de la actual pandemia y priorizó los relacionados con personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, asuntos que conlleven el estudio de violencia política por razón de género, personas con alguna capacidad diferente, asuntos en el que se involucre el interés superior de los menores; y, en general, asuntos en los que se involucre a cualquier persona integrante de algún grupo en el que pueda advertirse que por ese sólo hecho se le restringen sus derechos político electorales.

SUP-REC-80/2020

21 El presente caso, encuadra en uno de esos supuestos pues involucra derechos político-electorales de una comunidad indígena, dado que el problema jurídico es determinar la validez de una elección en un municipio que se rige por el sistema normativo de usos y costumbres.

TERCERO. IMPROCEDENCIA

22 Este órgano jurisdiccional considera que el medio de impugnación bajo análisis es improcedente pues no se surte el requisito especial de procedencia previsto en los artículos 9, párrafo 3, 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 68, párrafo 1, de la Ley de Medios y, en consecuencia, debe desecharse de plano el recurso de reconsideración.

23 Lo anterior, con base en las consideraciones siguientes:

24 **Marco normativo.** De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la Ley de Medios, las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables y, por tanto, adquieren la calidad de cosa juzgada, con excepción de aquellas que sean susceptibles de impugnarse a través del recurso de reconsideración.

25 En ese sentido, el artículo 61 de la Ley en cita, dispone que el recurso de reconsideración sólo procede para impugnar las sentencias de fondo que dicten las Salas Regionales en los casos siguientes:



- En los juicios de inconformidad que se hayan promovido contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y
- En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

26 A su vez, a través de la interpretación del segundo de los supuestos, esta Sala Superior ha establecido en su jurisprudencia, determinadas hipótesis extraordinarias de procedencia del recurso de reconsideración, tales como:

-Expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales,³ normas partidistas⁴ o consuetudinarias de carácter electoral.⁵

³ Jurisprudencia 32/2009, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL.”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 46 a 48.

⁴ Jurisprudencia 17/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS.”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 32-34.

⁵ Jurisprudencia 19/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

SUP-REC-80/2020

-Se omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.⁶

-Se declaren infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.⁷

-Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias.⁸

-Se ejerza control de convencionalidad.⁹

-Se aduzca la existencia de irregularidades graves con la posibilidad de vulnerar principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales una sala regional omita adoptar medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, se deje de realizar el análisis de tales irregularidades.¹⁰

⁶ Jurisprudencia 10/2011, de rubro: **"RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES."**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 38 y 39.

⁷ Criterio aprobado por la Sala Superior, en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil doce, al resolver los recursos de reconsideración **SUP-REC-57/2012** y acumulado.

⁸ Jurisprudencia 26/2012, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES."**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

⁹ Jurisprudencia 28/2013, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD"**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 67 y 68.

¹⁰ Jurisprudencia 5/2014, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES."**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 25 y 26.



-Se aduzca el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación.¹¹

- Cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o en caso de notorio error judicial.¹²

- Cuando la Sala Superior considere que se trata de asuntos inéditos o que impliquen un alto nivel de importancia y trascendencia que generen un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, respecto de sentencias de las Salas Regionales.¹³

27 De esta forma, tratándose de sentencias dictadas en cualquier medio de impugnación diferente al juicio de inconformidad, la procedencia del recurso de reconsideración se actualiza en el supuesto de que la Sala Regional responsable hubiese dictado una sentencia en la que realice –u omita– un análisis de la validez constitucional y/o convencional de una disposición normativa.

28 Lo anterior, pues el recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario cuya finalidad es garantizar la

¹¹ Jurisprudencia 12/2014, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN.**”, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.

¹² Jurisprudencia 12/2018, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL.**”, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 30 y 31.

¹³ Jurisprudencia 5/2019, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.**”, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 30 y 31.

SUP-REC-80/2020

constitucionalidad de las sentencias emitidas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, por lo que las cuestiones de mera legalidad quedan fuera de la materia a la que se circunscribe el recurso de reconsideración, pues como se precisó, al tratarse de un medio de impugnación que se plantea en contra de la sentencia de una Sala Regional, esta es por regla general inimpugnable, salvo cuando se resuelven cuestiones propiamente constitucionales.

29 Acorde con lo dispuesto en el artículo 68, párrafo 1 de la Ley de Medios, al dejarse de actualizar alguno de los supuestos mencionados, el recurso de reconsideración será improcedente.

30 **Caso concreto.** La Sala Xalapa determinó revocar la decisión del tribunal local y, en consecuencia, reconocer la validez de la elección, excepción hecha de la elección del presidente, síndico y regidor de hacienda municipales, propietarios y suplentes por lo que ordenó la celebración de una elección extraordinaria para elegir únicamente a esos cargos, de acuerdo con los razonamientos siguientes:

31 Consideró que en el caso no operaba el principio de la inmutabilidad de la resolución dictada en los expedientes del juicio local JNI/37/2016 y acumulados, que dieron origen al convenio celebrado con las entonces agencias inconformes¹⁴, pues para la

¹⁴ Con motivo de la impugnación promovida en la elección inmediata anterior por ciudadanos de las agencias de Santa Inés, Cofradía, y la Esperanza el paraíso se solicitó un proceso conciliatorio con la autoridad saliente del Municipio que culminó con un convenio de compromisos colectivos a favor de las agencias impugnantes, con la finalidad de que participaran en la próxima elección de autoridades, el cual fue elevado por el Pleno del Tribunal local a categoría de sentencia (JNI/37/2016 y acumulados).



sala responsable no se actualizó la institución de “cosa juzgada directa.”

- 32 Ello, pues estimó que no existía coincidencia entre: a) identidad de las personas que intervinieron en el juicio; b) de las cosas que se demandan en los juicios; c) de las causas en que se fundan las demandas; ni d) en el análisis del fondo de las pretensiones propuestas.
- 33 Incluso, la Sala Regional destacó que, de las constancias que obraban en autos, se advertía que para la elección correspondiente al periodo 2020-2022, catorce localidades se pronunciaron a favor de preservar el sistema normativo interno para la elección de sus autoridades,¹⁵ tal y como se advertía del acta de la Asamblea General, celebrada el veinte de octubre de dos mil diecinueve, por la cual se decidió conservar el método tradicional de elección, es decir, a través una asamblea general en la que participan quienes habitan en la cabecera municipal.
- 34 A partir de lo anterior y toda vez que, de constancias se advertía que en las elecciones de dos mil diez, dos mil trece, dos mil dieciséis y dos mil diecinueve, en la asamblea de elección de autoridades participó únicamente la ciudadanía de la cabecera municipal, la Sala Xalapa razonó que el principio de universalidad del sufragio no podía imponerse en municipios donde coexisten comunidades con sistemas normativos diversos, a efecto de integrar las agencias en la elección de sus autoridades

¹⁵ Cofradía, Arroyo Chichiua, Chalchijapa, Escolapa, La Fortaleza, La Esperanza el Paraíso, La Libertad, Nueva Jerusalén, Nicolás Bravo, La Lucha, Vista Hermosa, San Antonio Nuevo Paraíso, Pilar Espinoza de León y la localidad Benito Juárez II.

SUP-REC-80/2020

municipales pues -en todo caso- tal decisión corresponde a la asamblea municipal, cuyos acuerdos sólo pueden ser legítimos en la medida que sean producto de la deliberación con las localidades que conforman el municipio.

35 Finalmente, en cuanto a los agravios relacionados con el requisito de edad mínima para ser postulados a la presidencia, sindicatura y a la regiduría de hacienda municipal, la Sala Regional consideró fundado el planteamiento, pues se trataba de un requisito que afectaba de manera desproporcionada el derecho al sufragio en su modalidad pasiva, al no resultar idónea, razonable ni proporcional, ni contribuir a un fin constitucional, en cuanto al conocimiento de la identidad zoque o respecto del contexto, intereses y necesidades del Municipio.

36 En consecuencia, revocó la sentencia del tribunal local y determinó modificar el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-407/2019 del Consejo General del IEEPCO mediante el cual se declaró jurídicamente válida la elección ordinaria de concejales del referido municipio, únicamente por cuanto hace a la elección de los cargos a la Presidencia, a la Sindicatura y a la Regiduría de Hacienda.

37 Por su parte, los recurrentes pretenden que esta Sala Superior revoque la sentencia controvertida a efecto de que prevalezca la decisión adoptada por el tribunal local, pues aducen que la Sala Regional desconoce el sistema normativo interno en el Municipio, en tanto que los acuerdos elevados a cosa juzgada en el expediente JNI/36/2016 y acumulados, son válidos y



reconocen el derecho de participación de las agencias en la elección de concejales, pues el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a su autonomía y tradiciones está limitado a que -en todo momento- se respeten los derechos humanos de sus integrantes.

38 Por lo que, plantean que la elección que se llevó a cabo en el municipio el veintinueve de noviembre de dos mil diecinueve y que validó la Sala Xalapa, impidió que los ciudadanos de las distintas comunidades que integran el municipio pudieran ejercer libremente su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, a pesar de que hubo trabajos y reuniones ante el IEEPCO y que el número de ciudadanos que no pudieran ejercer su derecho a votar y ser votados, es superior al número de participantes en la asamblea de elección de las autoridades municipales.

39 Para los recurrentes, el Ayuntamiento debió haber cumplido con la sentencia en JN/37/2016 y acumulados y adoptar las medidas necesarias para reformar el sistema normativo interno para elegir a sus autoridades, a través de una consulta en la cabecera municipal y las agencias que integran el municipio; y, si bien es cierto que mediante asamblea general extraordinaria de veinte de octubre de dos mil diecinueve, se acordó que se respetara el método de elección que impera en el municipio, ninguna asamblea puede vulnerar los derechos político-electorales de la ciudadanía, pues ello es vulnerar el derecho

SUP-REC-80/2020

de consulta y la autodeterminación de todos los pueblos involucrados.

40 **Decisión.** Al respecto, esta Sala Superior considera que el asunto de mérito no reúne los requisitos especiales de procedencia del recurso de reconsideración, ya que, si bien se impugna una sentencia emitida por una Sala Xalapa, de su análisis, así como del escrito de demanda de los recurrentes, se advierte que no existió declaración alguna sobre la constitucionalidad o convencionalidad de algún precepto legal.

41 Lo anterior, pues el análisis que llevó a cabo la Sala Regional fue -esencialmente- respecto de la validez, alcance, vigencia y condición de cosa juzgada del convenio celebrado entre las agencias y las entonces autoridades municipales en el año dos mil diecisiete.

42 De manera particular, la sala responsable llevo a cabo el análisis a partir de una comparación de cuestiones formales y procesales, tales como la personas que intervinieron en cada juicio; la identidad de las cosas; las causas de las demandas y las pretensiones de los actores, sin que al efecto hubiese llevado a cabo una interpretación directa de un precepto constitucional o hubiese realizado un ejercicio de inaplicación de normas o bien, el uso de criterios constitucionales o convencionales para identificar el derecho aplicable, por lo que se trata de una mera cuestión de legalidad.



- 43 Esto es así, porque en la sentencia impugnada, la Sala Xalapa se limitó a realizar un estudio para determinar si fue correcta o no la determinación del Tribunal local que anuló la elección municipal controvertida.
- 44 En este orden de ideas, si bien la Sala Xalapa hizo referencia a la normativa constitucional aplicable al caso, así como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de esta Sala Superior relacionados con los derechos de autodeterminación y autogobierno frente a la universalidad del sufragio, tal análisis se llevó a cabo mediante un estudio de legalidad sobre la fuerza vinculante de un convenio celebrado en elecciones pasadas.
- 45 Frente a tal determinación, los recurrentes aducen que no puede cuestionarse la validez del acuerdo que se elevó a sentencia, pues en su momento procesal se elevó a cosa juzgada y ello no fue controvertido por sentencia alguna, por lo que la responsable no podía desconocer tal condición, pues son derechos adquiridos por toda la ciudadanía del municipio y su contenido no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto ni por disposición en contrario.
- 46 Así, si bien los recurrentes manifiestan que la Sala Xalapa indebidamente validó una elección en la que se excluyeron a los integrantes del municipio, lo cual vulnera no solo el principio de universalidad del sufragio, sino el principio de progresividad

SUP-REC-80/2020

de los derechos fundamentales, ello no resulta suficiente para actualizar la procedencia del presente medio de impugnación.

- 47 Lo anterior, porque, si bien esta Sala Superior ha reconocido que, en los casos de elecciones de comunidades indígenas cabe la ponderación entre ciertos derechos fundamentales frente al derecho de autodeterminación, el presente conflicto no requiere de un análisis de este tipo, puesto que -se insiste- la Sala llevó a cabo un análisis de legalidad respecto de la condición de cosa juzgada del referido convenio.
- 48 No es óbice a la anterior conclusión, el que la Sala Regional hubiese considerado que la edad mínima de cuarenta años para ocupar los cargos a la Presidencia, Sindicatura y Regiduría de Hacienda en el municipio, afecta de manera desproporcionada el derecho al sufragio en su modalidad pasiva, al estar probado la asamblea comunitaria de la cabecera al decidir sobre los requisitos de elegibilidad en las últimas tres elecciones la había fijado en treinta años, por lo que se determinó llevar a cabo una elección extraordinaria para esos cargos, pues en esta instancia, dicha determinación no fue controvertida por los recurrentes por lo que debe permanecer incólume y, por tanto, debe seguir surtiendo sus efectos.
- 49 En ese orden de ideas, el medio de impugnación es improcedente por no actualizarse algún supuesto que supere la excepcionalidad para acceder al recurso de reconsideración.



Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

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

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, quienes formulan voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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

SUP-REC-80/2020

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-80/2020 (ELECCIÓN DE CONCEJALES MEDIANTE EL SISTEMA NORMATIVO INTERNO PARA EL PERIODO 2020-2022 EN EL AYUNTAMIENTO DE SANTA MARÍA CHIMALAPA, EN EL ESTADO DE OAXACA)¹⁶

Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, presentamos el presente voto particular sobre la base de las consideraciones del proyecto sometido originalmente al Pleno de la Sala Superior por la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón.

Lo anterior, porque disentimos del criterio mayoritario al advertir que sí se cumple con el requisito específico de procedencia para entrar al fondo de la controversia y que correspondía **modificar** la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el SX-JDC-116/2020 y acumulados; ello porque aun cuando se coincide con las declaraciones relacionadas con la validez de la elección realizada en el municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca y la anulación de la elección de los cargos de presidente, síndico y regidor de hacienda. La modificación que se debía ordenar estaba relacionada con los efectos de la sentencia reclamada para que se ordenen mecanismos que generen diálogo y formación de acuerdos con el objeto de solucionar el conflicto de las localidades en el municipio. Esta decisión se basaba en que en el municipio existe una población heterogénea y compuesta de diversas comunidades indígenas, por lo que la solución de la tensión de los derechos en juego no se resuelve con la nulidad de la elección, sino con acuerdos que provengan de las propias

¹⁶ Colaboraron: Juan Guillermo Casillas Guevara, Priscila Cruces Aguilar Y Alfonso Dionisio Velázquez Silva



comunidades, a partir de mecanismos de diálogo, con el propósito de alcanzar acuerdos.

1. REQUISITO ESPECIAL DE PROCEDENCIA

Contrario a lo que consideró la mayoría, a nuestro juicio, sí se satisface el requisito especial de procedencia, porque el recurrente impugna una sentencia de fondo, dictada por una sala regional, en la cual subsiste un tema de constitucionalidad, de acuerdo con las jurisprudencias **26/2012**, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES** y **19/2012** de rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.**

Se considera satisfecho el requisito especial, ya que subsiste un problema propiamente de constitucionalidad; pues, a nuestro juicio, la Sala Xalapa consideró que el Tribunal local decretó la nulidad de la elección “en contravención de los principios constitucionales de libre autodeterminación, autonomía y autogobierno, así como el de sufragio universal interpretados desde una perspectiva intercultural”¹⁷.

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

¹⁷ Véase párrafo 128 de la sentencia reclamada.

SUP-REC-80/2020

En efecto, en la sentencia reclamada se sostiene que el Tribunal local –al anular la elección en el municipio– no observó los derechos fundamentales de libre autodeterminación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena del municipio. Asimismo, consideró que no fue adecuada la interpretación del Tribunal local en relación con el principio de universalidad del sufragio, pues este debe hacerse a través de una perspectiva intercultural.

La Sala Xalapa sostuvo que, de acuerdo con los precedentes el, **“principio constitucional de sufragio universal no obliga necesariamente a que los municipios, en donde coexisten comunidades con costumbres o sistemas normativos diversos, se deban integrar para elegir a las autoridades municipales”**¹⁸. Con base en ello y, en que a su juicio no operaba la figura de la “cosa juzgada”, validó que en el municipio existiera un acuerdo entre las comunidades en virtud del cual se siguiera la práctica observada en la cabecera, consistente en que, en sus elecciones únicamente participen integrantes de su comunidad y no de las diversas localidades.

El análisis de esa argumentación y de la conclusión alcanzada permite advertir que la Sala responsable realizó una interpretación, delimitación y aplicación directa del principio constitucional de universalidad del voto, cuya consecuencia normativa fue levantar la nulidad de una elección municipal decretada por el Tribunal local.

Por los anteriores argumentos, es nuestra convicción que en el caso la sentencia reclamada hizo pronunciamientos sobre la **aplicación directa** de una norma constitucional y por ello interpretó directamente los preceptos constitucionales, por lo tanto, existe materia susceptible de ser analizada en el presente medio de impugnación.

¹⁸ Véase el párrafo 171, de la resolución impugnada.



Lo anterior, sobre la base de que, de los agravios esgrimidos se advierte la inconformidad de los recurrentes con la decisión de la autoridad responsable, ya que consideran que la resolución reclamada desconoce su **derecho fundamental de votar y ser votados en las elecciones del municipio.**

De manera que, en el caso, subsiste un problema de constitucionalidad que, en principio, alegan los recurrentes que les causa perjuicio en un derecho fundamental, lo cual es suficiente para la procedencia del recurso de reconsideración.

Así la procedencia se corrobora o se confirma con el estudio de fondo, con el análisis de constitucionalidad que proponemos, el cual consiste en tomar en cuenta la tensión de todos los derechos fundamentales involucrados y modificar la sentencia de la Sala Xalapa como una solución que maximiza todos los principios constitucionales en juego.

1.1. Similitudes con el SUP-REC-26/2020, SUP-REC-29/2020 y otros asuntos, pero diferentes tratamientos

En la sesión del ocho y quince de julio de este año, respectivamente, se presentaron otro recurso cuya problemática de fondo era muy similar. Nos referimos, específicamente, al SUP-REC-26/2020 y SUP-REC-29/2020

En el SUP-REC-26/2020 la Sala regional confirmó la elección. Para ello, primero identificó que se trataba de un régimen municipal diferenciado porque ambas comunidades -tanto la de la agencia como la de la cabecera- son autónomas entre sí. Posteriormente, identificó que se trata de un conflicto intercomunitario, y concluyó que resulta justificado que los habitantes de la agencia no participen en la asamblea electiva de las concejalías municipales. En el SUP-REC-29/2020 la Sala regional había decidido revocar la decisión del tribunal local y en consecuencia anular la elección llevada a cabo en el municipio sobre la base de que no

SUP-REC-80/2020

participaron los integrantes de la comunidad de la Agencia en el Municipio de que se trataba.

También resaltan los siguientes recursos, de años anteriores, pero con temáticas similares en los que decidió entrar al fondo, a saber: SUP-REC-39/2017, SUP-REC-33/2017 y SUP-REC-1187/2017.

Por mayoría en esos recursos, el Pleno de esta Sala Superior determinó, entre otras cuestiones, que sí se satisfacía el requisito especial de procedencia, porque para llegar a esa conclusión, la Sala regional llevó a cabo un análisis que involucraba la interpretación del derecho fundamental de autonomía y libre determinación y la observancia del principio de universalidad del voto, que reclamaba por parte de las agencias municipales correspondientes en cada caso.

A nuestro juicio, esta misma problemática subsiste en el recurso de reconsideración que ahora se estudia. Es decir, *i)* la Sala regional hizo una interpretación de esos mismos dos principios que, de igual forma, entraban en tensión. Además, esto lo hizo a la luz del principio de progresividad de los derechos humanos; por tanto, *ii)* se debió concluir, en los mismos términos que precedentes citados que la Sala Xalapa interpretó directamente la Constitución general y, como consecuencia, **se debió admitir el recurso**.

Es decir que, ante una problemática muy similar, se dieron respuestas distintas. Desde nuestra perspectiva, no existen motivos para dar tratamientos distintos a estos tres recursos que plantearon el mismo tipo de problemática, ya que se incurre en una incongruencia. Lo correcto y acorde a Derecho habría sido que ambos recursos fueran declarados procedentes y estudiados en el fondo.



A continuación, presentamos las consideraciones de fondo que fueron propuestas al Pleno de esta Sala Superior ya que, a nuestro juicio, es la forma en cómo se debió resolver este recurso de reconsideración.

2. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

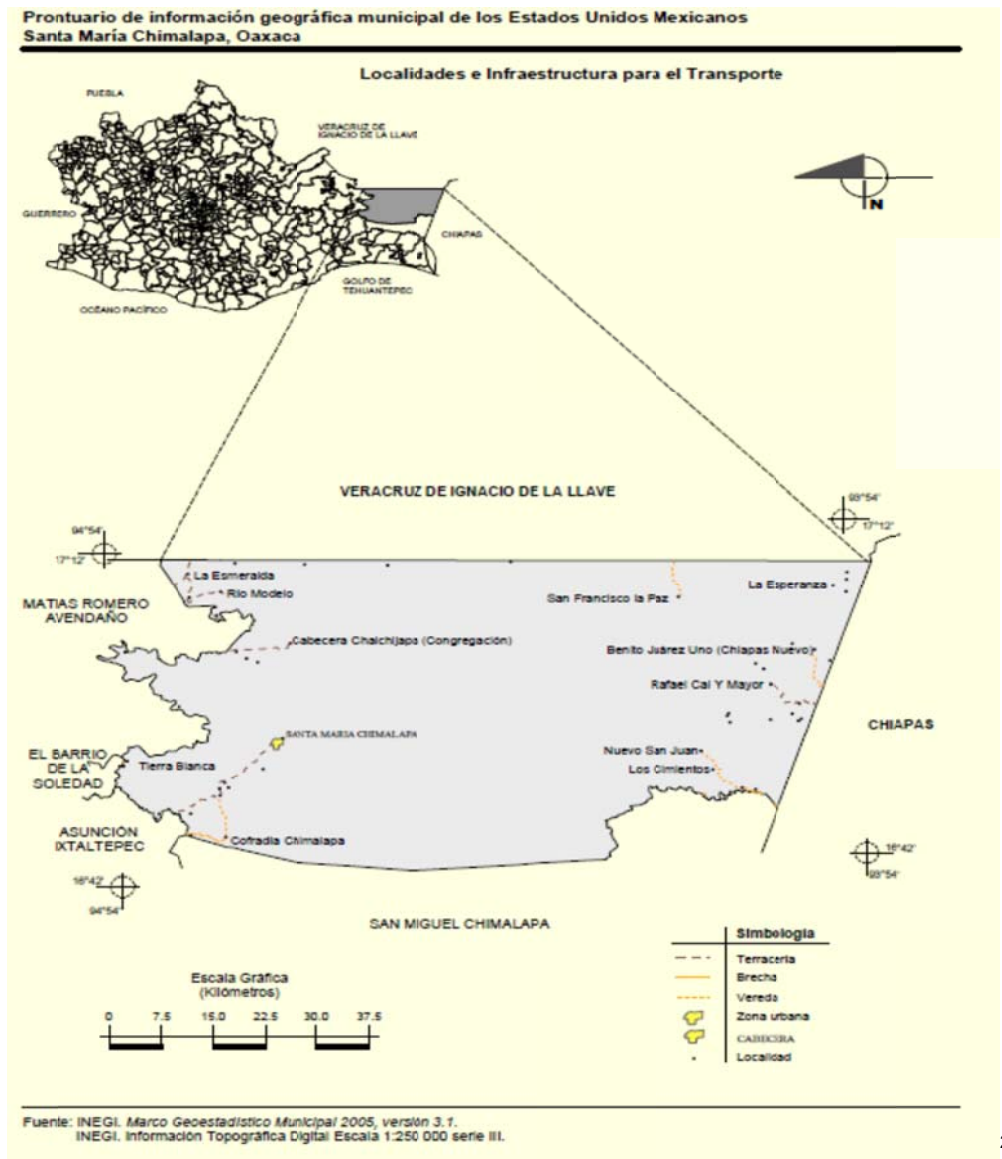
Cuando se resuelven asuntos en los que están en controversia los derechos de los pueblos indígenas, es necesario valorar el contexto integral en que surgen, a fin de definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales, como a los valores y principios de la comunidad¹⁹.

El contexto del conflicto, en este caso, implica analizar las características de la comunidad, la conflictividad en el municipio

2.1. Contexto de la controversia. El contexto general de la presente controversia tiene lugar en el interior de un municipio que se rige por sus propios sistemas normativos internos. Se trata del municipio con mayor extensión territorial en la entidad federativa de Oaxaca. Se localiza en la región del Istmo de Tehuantepec y colinda al norte con el estado de Veracruz, al sur con los municipios de Asunción Ixtaltepec y San Miguel Chimalapa, al oeste con Asunción Ixtaltepec, Matías Romero y al este con el estado de Chiapas.

¹⁹ Véase la tesis XLVIII/2016, de rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 93, 94 y 95; así como los expedientes SUP-REC-838/2014 y SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, SUP-JDC-1097/2013, y SUP-REC-716/2015, SUP-REC-787/2016 y acumulados, y SUP-REC-39/2017.

SUP-REC-80/2020



20

Conforme con la información disponible del INEGI, se identifican un número importante de localidades, siendo las más pobladas las siguientes.²¹

Nombre de la localidad	Población total
Santa María Chimalapa	2540

²⁰Consultado en línea, a la fecha de la resolución en :

http://www3.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/20/20407.pdf

²¹

<http://www.microrregiones.gob.mx/catloc/LocdeMun.aspx?tipo=clave&campo=loc&ent=20&mun=407>



La Esperanza	725
San Francisco la Paz	628
La Esmeralda	588
Rafael Cal y Mayor	543
Santa Inés	361
Cofradía Chimalapa	323
Tierra Blanca	246
Escolapa	225
Chalchijapa	203
Benito Juárez Uno	183
Dos Arroyos (La Paz)	170
José López Portillo (Chocomanatlán)	132
Río Hamaca	128
Canaán	114
San Antonio Nuevo Paraíso	106
Nicolás Bravo	104
Arroyo Chichihua	103
San Francisco el Vado	96
Benito Juárez Dos	93
Guadalupe Victoria	81
Río Modelo	64
El Ocotál	54
Nuevo San Juan	52
Francisco Sarabia	51
Los Manantiales	50
Los López	48
Elsy Herrerías de Castellanos	48
Jerusalén	45
Río Frío	42
Pilar Espinosa de León	40
Nuevo Ocotál	39
Río Hamaca	33
Pilares Espinoza de León	33
Vista Hermosa	30
Río Frío	29
Arroyo Concha (Rancho San Antonio)	20
Cuyulapa	20
Arroyo Cuchara	20

SUP-REC-80/2020

Arroyo Pita	19
Los Cimientos	17
Río Azul	9
Arroyo Seco	7
El Salto (Casa Blanca)	7
Las Palmas	6

El pueblo originario habitante del territorio en el municipio es el pueblo zoque, que se rige bajo la propiedad de tenencia de la tierra comunal.²² A diferencia de los zoques de Chiapas que se llaman a sí mismos *ode püt*, los de Chimalapa, Oaxaca se reconocen como *angpøn*²³.

Por lo general, a los zapotecos o descendientes de zapotecos que viven como avecindados en Los Chimalapas se les llama genéricamente *yøki*, cuya traducción más acertada sería “avecindado”. Aunque esa palabra se utiliza para referirse a los zapotecos que viven en los pueblos zoques, en realidad no es exclusiva de ellos, pues sirve también para nombrar a cualquier otra persona o grupo de personas que decida avecindarse sin importar su filiación étnica. En otras palabras, la categoría *yøki* designa a cualquier no nativo *angpøn*²⁴.

En la región, a cualquier persona cuyo hogar sea Los Chimalapas se le conoce como *chima*. Si bien este se trata de un gentilicio que está relacionado con el territorio, desde el punto de vista exterior “lo mismo un *yøki* que un *angpøn* son catalogados como *chimas*”. Sin embargo, desde un punto de visto interno de la comunidad no todos los *angpøn* se piensan

²² Iliana Amoroz Solaegui, Zoques Chimalapas. Reconfiguraciones, en *Entre Diversidades Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad Autónoma de Chiapas, México, primavera-verano 2015, pág. 85. Consultable en línea a la fecha de la resolución en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6172214.pdf>.

²³ Leopoldo Trejo Barrientos, Zoques de Oaxaca, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, México, 2006, pág. 10. Consultable en línea a la fecha de la resolución en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/12602/zoques_oaxaca.pdf

²⁴ *Ibidem*, pág. 21.



como personas idénticas y, por lo tanto, tampoco los avecindados²⁵.

Tres aspectos que han sobresalido en el conjunto de dinámicas en el municipio son las siguientes.²⁶ **1)** conflictos por sus recursos forestales de la selva de Los Chimalapas, la cual es una región vulnerable a la explotación maderera; **2)** las migraciones originan asentamientos irregulares dentro del espacio comunal-municipal, provocando constantes disputas por el territorio; y, **3)** conflictos en relación con en el poder político de la cabecera municipal y la concentración de la toma de decisiones y la oportunidad de asumir cargos de representación municipal y agraria de las localidades.

Las disputas por grandes extensiones de tierras en Los Chimalapas están vinculadas a los procesos de colonización, invasión y poblamiento de los últimos sesenta años, a partir “del arribo de campesinos, indígenas, madereros y ganaderos que crearon asentamientos y núcleos ilegales e, incluso, la creación de ejidos en terrenos comunales de Santa María Chimalapa, principalmente en la zona este y en menor grado en el norte y oeste. De esta manera, el municipio se convierte en un espacio en donde se producen relaciones étnicas y sociales, diversas y complejas, dependiendo de los actores sociales. “La disputa que los zoques-chimas sostienen con los asentamientos y núcleos ilegales, se genera por el territorio, que implica la lucha por los recursos naturales de la selva”²⁷.

Esta lucha por el territorio del municipio ha promovido nuevas formas de cooperación y solidaridad basada en **dos discursos básicos**, uno de ellos de carácter étnico, que **diferencia a los nativos del resto de los habitantes** de Los Chimalapas, y otro que **intenta unificar** a todos los

²⁵ *Idem*.

²⁶ Teresa de Jesús Portador García y Octavio A. Solórzano Tello, Conflictos agrarios en el municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca (México): La disputa por el territorio, en *Revista Ambiente y Desarrollo*, Pontificia Universidad Javeriana, Volumen XIII No. 24, enero-junio de 2009, Bogotá, pág. 48. Consultable en línea a la fecha de la resolución en: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/ambienteydesarrollo/article/view/1084/619>

²⁷ *Ibidem*, pág. 64.

SUP-REC-80/2020

pobladores de la región en la categoría de comuneros²⁸.

A partir de estas dos visiones, en ocasiones ha sido posible que los *angpøñ* se piensen como unidad a pesar de las diferentes adscripciones religiosas y las marcadas divergencias políticas que comúnmente sostienen. En ocasiones avecindados zapotecos, mestizos y tzotziles, a la par de los nativos, hacen un frente común hacia el exterior cuando se trata de defender las fronteras con Chiapas.

Esta última estrategia ha dado pie a que algunos investigadores hablen de un proceso de etnogénesis en donde la identidad emergente se define, sobre todo, por compartir un mismo territorio y un carácter de comunero: “la creación de la nueva identidad étnica de los ‘chima’ (Nigh y Rodríguez, 1995: 170)”²⁹.

Sin embargo, otros autores consideran que una identidad territorial no necesariamente da lugar a una identidad étnica y “en el caso de Los Chimalapas esto queda demostrado con claridad cuando se presta atención a las relaciones que se dan entre nativos y avecindados”.

Los antropólogos han dividido el territorio Chimalapa para fines expositivos y, de acuerdo con los patrones de asentamiento humano, en dos grandes zonas, la centro-poniente y la oriente. En la primera están concentradas las cabeceras municipales y la mayor parte de las congregaciones con mayoría angpøñ, mientras que en el oriente se encuentra una serie de asentamientos de relativa nueva fundación, cuya composición étnica es originalmente heterogénea³⁰.

En el centro se concentran los angpøñ, pobladores originarios, y en el este, un conjunto de núcleos de inmigrantes con diferentes filiaciones. Es importante mencionar que partir de los años setenta los angpøñ pusieron

²⁸ *Op.cit.* Leopoldo Trejo Barrientos, pág. 22.

²⁹ *Apud, Idem.*

³⁰ *Idem.*



en marcha una estrategia de colonización interna encaminada a reapropiarse de sus tierras, lo cual explica la presencia zoque en el oriente de los municipios chimalapas.

No obstante, al interior del municipio hay casos de “comunidades **monoétnicas**, como La Esperanza [...] en donde los tzotziles adventistas se reproducen de manera relativamente independiente; o bien, asentamientos **de mayoría mestiza**, como López Portillo, Nuevo San Juan, Pilar Espinosa de León II y Río Frío, todas ubicadas en la frontera entre Santa María Chimalapa y Chiapas”³¹ (énfasis añadido).

En el municipio, “los *angpøñ* apenas representan 34 por ciento de la población municipal, esto no ha logrado desarticular la predominancia de los hablantes de lengua zoque en la región (De Teresa, 2000; 115).” Sin embargo, esta predominancia, sustentada en un discurso etnicista por definición excluyente [...] invita a pensar a los *angpøñ* como un **grupo étnico único** que se reproduce como tal, **dentro de un universo cultural y étnicamente heterogéneo**”³² (énfasis añadido).

En ese sentido, para la minoría debía tomarse en cuenta para emitir la presente resolución, que el municipio tiene un territorio extenso, en cuyo interior se asienta históricamente una comunidad importante de indígenas zoques que conviven con otros asentamientos de comunidades migrantes, de comunidades indígenas de otras etnias y de comunidades mestizas. Sin embargo, todas tienen en común el territorio y los procesos de conflictos relacionados con el territorio y los recursos naturales de la región.

En este sentido la disputa en este caso implica resolver si al interior del municipio es válido, desde una perspectiva constitucional que, en la elección de las autoridades de Ayuntamiento, deba prevalecer o no el

³¹ *Ibidem*, pág. 24.

³² *Idem*.

SUP-REC-80/2020

principio de universalidad del sufragio. Así, con esta información relevante, se considera que el conflicto electoral suscitado en la elección pasada en el municipio es relevante también para tomar una decisión informada, teniendo en cuenta todo el contexto relevante.

2.2. Planteamiento de la controversia de constitucionalidad. En atención al contexto de la controversia, a las consideraciones que integran la secuela procesal, a la causa de pedir derivada de los agravios expresados por los recurrentes, a partir de un análisis en conjunto de las **cuestiones de constitucional** efectivamente planteadas en la demanda, las cuestiones que esta Sala Superior debía resolver en la presente instancia son las siguientes:

- Analizar la causa de pedir relativa a si en el caso debe prevalecer la universalidad del sufragio en virtud de que la comunidad de la cabecera excluyó a la ciudadanía de las otras localidades del municipio en sus elecciones municipales. Así se podrá analizar si fue correcta o no la decisión de revocar la nulidad hecha por parte de la Sala Xalapa.

3. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA DE CONSTITUCIONALIDAD

Coincidimos con la Sala Xalapa en cuanto a que, dadas las características del municipio, no procede como solución la protección unilateral y maximización de la universalidad del voto como si este fuera el único principio en juego; lo que procede es la realización de un estudio a partir de la tensión entre los derechos fundamentales en tensión que tienen la misma entidad y alcance.

En ese sentido respecto de la segunda cuestión a resolver, consideramos que, dada la conformación pluriétnica del municipio, no es posible anular la elección celebrada con base en que se vulneró el principio constitucional de la universalidad del voto, puesto que se trata de un caso



en el que existen diversas comunidades en un mismo municipio que tiene una población heterogénea y, por tanto, no se puede considerar que todas las localidades pertenecen a la misma comunidad indígena.

Este tipo de conflicto no se resuelve con la nulidad de la elección, maximizando únicamente la universalidad del sufragio, porque esa medida no toma en cuenta los otros derechos fundamentales que están implicados y ello supondría una intromisión injustificada en los derechos de autodeterminación de las comunidades.

La solución que maximiza los derechos en tensión es aquella que tomó la Sala Xalapa en virtud de que parte del reconocimiento de que la posible solución provenga del interior de la comunidad. Para que esa maximización sea posible, es necesario generar condiciones para que se propicien acuerdos al interior del municipio, que tiendan a garantizar al mismo tiempo los derechos de autonomía y los de participación política de las comunidades indígenas y de los habitantes asentados en el municipio. Estas decisiones se explican y fundamentan en los siguientes apartados.

3.1. No se justifica la anulación de la elección por una violación al principio de universalidad del sufragio. Así, el sistema normativo vigente en el municipio es aquel en que la cabecera no permite la participación de las localidades. En ese sentido, se, considera que los agravios analizados en conjunto son **infundados**, porque, en el caso, el principio de la universalidad del sufragio aplicado con una perspectiva intercultural no implica la nulidad de la elección. Por el contrario, se coincide con lo argumentado por la Sala Xalapa en el sentido de que la conformación del municipio permite una adecuación cultural de ese principio, la ponderación de otros derechos fundamentales en juego y la creación de mecanismos alternativos para generar acuerdos al interior del municipio, que sean susceptibles de maximizar todos los derechos en conflicto.

SUP-REC-80/2020

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

Estas tensiones, en principio, se pueden diferenciar en dos tipos³³. El primero, ocurre cuando la autonomía de las comunidades se opone en contra de sus propios miembros, y se les denomina conflictos **intracomunitarios o intragrupales**. Este tipo de conflictos protege a las comunidades de grupos internos (*disenso interno*) o de individuos que no quieran seguir con las normas tradicionales; este tipo de ejercicio de autonomía se refleja en “restricciones internas” a los disidentes.

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

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

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

³³ En esta argumentación se sigue el estudio propuesto en Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, traducción Carmen Castells, Paidós, Barcelona, 1996, págs. 57 a 71.



Cuando se trata del alcance del derecho de autogobierno frente al Estado, el derecho de la comunidad adquiere una eficacia más intensa y, por así llamarle “vertical”, dados los deberes que le corresponden al Estado, en su calidad de garante frente a la comunidad que, además, se encuentra en un plano de disparidad frente al mismo; se trataría, por ejemplo, de los casos como los de Cherán³⁴ o Ayutla de los Libres³⁵ o alguno en donde la comunidad se enfrente a las autoridades estatales o municipales electas bajo el sistema de partidos políticos en búsqueda de satisfacer diversos aspectos de su derecho de autodeterminación³⁶.

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

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

En este tipo de casos se encuentran aquellos en los no se deja participar en las elecciones a personas que pertenecen a la comunidad, por ejemplo,

³⁴ SUP-JDC-9167/2011.

³⁵ SUP-JDC-281-2017 y SDF-JDC-545/2015.

³⁶ SUP-JDC-1865/2015 y el diverso REC-1966/2016.

SUP-REC-80/2020

el caso de comunidades que excluyen a las mujeres de las asambleas o que no permiten el ejercicio del derecho pasivo de voto.

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

Estas tensiones implican la vigencia de los derechos en relaciones de dos sujetos que se encuentran en un plano de igualdad, o bien, en una relación de horizontalidad³⁷.

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

Sin embargo, deben distinguirse de aquellos conflictos en los que los ciudadanos oponen sus derechos fundamentales en relaciones jurídicas frente al Estado o, frente a su comunidad, en cuyo caso debe valorarse la

³⁷ En esta argumentación la Sala Superior sigue la doctrina de la eficacia horizontal de la Constitución y los derechos fundamentales, establecida por el Tribunal Constitucional Alemán en el caso Lüth; *Sentencia BVerfGE 7, 198*. Doctrina que ha sido reconocida como parte de la doctrina constitucional de los derechos fundamentales en nuestro país, así como también por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia cuyos datos de identificación y rubro son los siguientes: Décima Época; Registro: 159936; Primera Sala; Jurisprudencia; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2; 1a./J. 15/2012 (9a.); página: 798; de rubro **DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.**



proporcionalidad de las medidas que suponen *restricciones internas* atendiendo a los derechos fundamentales en juego. Este tipo de relaciones (que generalmente son comunidad-Estado o bien comunidad-individuo) tienen la característica de que sean de suprasubordinación entre los sujetos, lo que permite tener, en principio, una perspectiva de maximización en la medida de lo posible de los derechos fundamentales, ya que éstos son una limitante constitucional del ejercicio del poder y de defensa de los derechos de los sujetos más desprotegidos.

En este tipo de casos esta Sala Superior ha seguido una línea jurisprudencial sólida en el sentido de reconocer límites a la autonomía de las comunidades indígenas en los derechos fundamentales de sus individuos y proteger a estos últimos frente a intervenciones no justificadas que comentan las comunidades en los derechos de sus individuos³⁸.

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

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

³⁸ Como ejemplo véanse las siguiente Jurisprudencias 37/2014 SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO; y Jurisprudencia 22/2016 SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

SUP-REC-80/2020

Este deber ha sido reconocido como criterio obligatorio por esta Sala Superior en la jurisprudencia 18/2018 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**³⁹.

En el **caso concreto**, se considera que **el conflicto que plantea el municipio tiene una complejidad por la variable relativa a la extensión del territorio y su composición heterogénea y plural**. De acuerdo con las constancias del expediente, la bibliografía consultada y lo establecido en el apartado sobre el conflicto de la comunidad, en el municipio se asientan diversas comunidades de personas. En la comunidad de la cabecera los habitantes se autoadscriben como zoques, sin embargo, en las demás localidades están asentadas comunidades indígenas de diversa etnia; algunas son “mestizas” o, no identificadas con una etnia en particular, y algunas comunidades son migrantes o con arraigos nuevos en el territorio.

De esta manera, identificar la controversia en el caso de este municipio implica considerar que están en juego los derechos fundamentales de la autonomía y autodeterminación de la comunidad indígena que se asienta en la cabecera, los derechos de autonomía y autodeterminación que tienen las otras comunidades indígenas diferentes a la cabecera, pero que también habitan en ese territorio y, por último, los derechos de votar y ser votados y de participación política del resto de los habitantes en el municipio.

De manera que, en el caso de este municipio, el **conflicto es complejo**. Por un lado, **tiene aspectos intercomunitarios** respecto de aquellas comunidades indígenas que viven en el municipio y que son sujetos del derecho fundamental a la autonomía y autodeterminación.

³⁹ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.



Existe evidencia en relación con que **algunas agencias se autoadscriben como comunidades indígenas autónomas**, porque se han tomado acuerdos tanto en el proceso electoral pasado como en el actual, es decir la autonomía es reflejo de la capacidad de celebrar acuerdos. Además, existe evidencia bibliográfica con respecto a que “las Agencias Municipales o Congregaciones tienen sus propias Asambleas de Comuneros –que se pueden denominar Asamblea Local de Comuneros– con injerencia en las agencias, que deciden la gestión de servicios públicos, acuerdos sobre los trabajos comunitarios, y aspectos relacionados con el uso y explotación de la tierra en la superficie que corresponde a cada agencia. Las Asambleas Locales tienen cierto nivel de autonomía y no participan en las decisiones concernientes al nivel municipal. La Asamblea General de Comuneros es piedra angular de la organización comunitaria [...]”⁴⁰.

Por otro lado, el conflicto en el municipio también tiene **aspectos de conflicto de carácter extracomunitario**, pues la comunidad de la cabecera pretende proteger los derechos de imposiciones externas respecto de habitantes migrantes o vecindados que no comparten la cultura y las tradiciones de la comunidad de la cabecera.

En ese sentido, **ante la complejidad del conflicto, en opinión de esta minoría, no cabría maximizar únicamente el derecho a la universalidad del sufragio como si se tratara de un conflicto intercomunitario, porque en el caso existe una composición del municipio que es heterogénea y multicultural**. Al respecto deben buscarse soluciones que, en la medida de las posibilidades jurídicas y fácticas armonicen todos los derechos fundamentales implicados. En todo caso se trata de una **colisión de derechos del mismo orden**.

⁴⁰ Teresa de Jesús Portador García y Octavio A. Solórzano Tello, *Op. Cit.*, pág. 61.

SUP-REC-80/2020

Como antes lo ha sostenido esta Sala Superior, para resolver una colisión de derechos, no es factible solo maximizar uno de los derechos en tensión, pues en la medida en que se maximiza uno de ellos, el otro se interviene; es decir, cuando hay colisión de derechos, en la medida en que se intensifica la protección progresiva de uno de los derechos, se hace una intervención regresiva en el otro. Tal es el caso de los derechos de autonomía de las comunidades y los derechos de universalidad del sufragio; si se maximiza uno, el otro se ve interferido.

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

3.2. Se considera que no debe declararse la invalidez de la asamblea electiva. Propusimos al Pleno de esta Sala Superior que la nulidad de la elección no es una medida adecuada para resolver el conflicto en la comunidad y, por tanto, coincide con la decisión de la Sala Xalapa.

En el caso concreto, el principio fundamental que los recurrentes consideran vulnerado es el principio de la universalidad del sufragio y el derecho a la igualdad respecto del de sus derechos de participación política en las elecciones municipales. Es decir, los recurrentes como ciudadanos de las localidades del municipio, consideran que no podía ser válida la elección porque se vulneraba el derecho de los ciudadanos de la agencia para ocupar cargos y a votar en las elecciones.

Consideramos que, en el caso concreto, dadas las circunstancias de las comunidades indígenas en el municipio y su composición multicultural y heterogénea, sí es posible afirmar que el principio de la universalidad del



voto puede encontrar una forma distinta de garantizarse que no enfrente al derecho que tienen las comunidades de autoorganizarse.

En efecto, esta Sala Superior ha considerado que el principio de la universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos, sean estos federales, estatales o municipales, así como las elecciones bajo sistemas normativos indígenas, sin que, para tales efectos, sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

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

En específico, respecto del **voto pasivo**, “es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no es absoluto, sino requiere ser delimitado por el legislador ordinario competente a través de una ley”⁴¹.

En efecto, el artículo 35, fracción II del propio ordenamiento constitucional establece expresamente como prerrogativa de todo ciudadano "podrá ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley".

⁴¹ SUP-JDC-1661-2012; SUP-JDC-1613-2012; SUP-JDC-1610-2012; SUP-JDC-0640-2012; SUP-JDC-0619-2012; SUP-REC-0168-2012.

SUP-REC-80/2020

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

En este sentido, el derecho a ser votado en general, como derecho humano fundamental, es también una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno de acuerdo con los artículos 40, 41 y 116 Constitucionales, en tanto quienes han de ocupar la titularidad de los Poderes de la Federación y de los estados de la República, en representación del pueblo mexicano, requieren cumplir ciertos requisitos de la máxima relevancia **que los vincule a la nación mexicana, tales como la nacionalidad, el ser nativo o la residencia, así como el de idoneidad y compatibilidad para el cargo.**

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

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

Al respecto, es preciso señalar que el vínculo de las ciudadanas y ciudadanos a una determinada comunidad política (Estado, municipio o comunidad indígena) puede válidamente establecerse, en términos



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

- i) **Por nacimiento en el territorio:** se trata del supuesto de una persona nacida dentro del territorio del que se trata, sin importar la nacionalidad de su madre o padre; se trata del criterio *ius soli* (derecho del suelo) según el cual el solo hecho del nacimiento en un determinado territorio es suficiente para configurar el vínculo político, en el entendido de que este criterio no siempre resulta suficiente, habida cuenta de que determina un vínculo tan importante, sin requerir de otro tipo de relación;
- ii) **Por nacimiento fuera del territorio:** se trata del supuesto en que una persona, independientemente del lugar o territorio en que nació, adquiere el vínculo por la relación de filiación con su madre o padre que se lo transmiten; este supuesto se basa en el *ius sanguinis*, conforme con el cual el vínculo político se transmite por la filiación, y
- iii) **Por residencia:** la residencia constituye un requisito de elegibilidad que deben cumplir las personas que pretenden obtener un cargo de elección popular, cuando no son originarias del estado en que se realice la elección, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen los electores del estado⁴².

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

Requisitos que, desde una perspectiva intercultural, también adquieren un matiz distinto, que va más allá de un vínculo territorial o filial. Esto es, las

⁴² Lo anterior lo sostuvo la Sala Superior en el SUP-JRC-0174-2016.

SUP-REC-80/2020

comunidades indígenas generan sus propios sistemas rituales y culturales que les permiten autónomamente considerarse como miembros de su comunidad y como dueños de su identidad indígena.

Por ello, los requisitos de pertenencia a una comunidad política pueden derivar de sus propias tradiciones, cultura y cosmovisión y están relacionados indispensablemente con la protección de la identidad étnica.

La identidad étnica es un derecho que protege un valor en sí mismo para el individuo y que maximiza su autonomía y su libre determinación personal como miembro de esa comunidad. Por otro lado, la protección de la identidad étnica está configurada como garantía de la permanencia y preservación de las culturas minoritarias indígenas del territorio nacional. Ese derecho está formulado como obligación de las autoridades de preservar y enriquecer “sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad”.

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

También es importante considerar que la pertenencia a la comunidad política en las comunidades indígenas está ligada a sus obligaciones con la comunidad. Es decir, la forma en que los individuos conviven y aportan con su trabajo o su participación a través del respeto a las tradiciones y la vida pública a la comunidad son esenciales para considerar a alguien como integrante y ciudadano. El tequio, las faenas, aquellas



contribuciones que tiene algunas comunidades, son esenciales para la forma de subsistencia comunitaria. Por ello, en algunas cosmovisiones, quienes no hayan contribuido a la comunidad, no necesariamente tienen plenamente todos los derechos de participación política.

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

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

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

La vinculación del derecho a ser elegido relacionado siempre con la pertenencia a la comunidad, también se ve necesariamente reflejado en el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus propias autoridades, pues el derecho de autogobierno va ligado con la posibilidad de que solo los miembros de esas comunidades tienen los derechos individuales de ser elegidos, pero por pertenecer a la comunidad indígena.

Es con ese entendimiento del principio de universalidad del voto en las comunidades indígenas autónomas y autogobernadas, que esta se considera que la comunidad indígena zoque de la cabecera municipal está

SUP-REC-80/2020

en posibilidades de delimitar cuáles son los criterios de pertenencia para que sus miembros puedan ser elegidos como sus autoridades tradicionales.

De manera que existe **evidencia documental de que en el municipio existen algunas comunidades indígenas que también están facultades para el ejercicio de esos derechos de autonomía y autodeterminación**, de manera que las localidades del municipio que sean comunidades indígenas también pueden determinar válidamente que solo quienes pertenecen su comunidad, pueden ser electas como autoridades tradicionales.

Ahora bien, esta no se coincide con el argumento de la parte actora en el sentido de que el derecho de autodeterminación de la cabecera tiene que respetar la universalidad del voto *de manera absoluta*, avalando que todos los habitantes en el territorio del municipio –pertenecan o no a su comunidad–, deben participar en sus elecciones.

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

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



Por ello, si la cabecera sostiene que conforme a su propio sistema normativo únicamente pertenecen aquellos ciudadanos de la comunidad, es decir los de la cabecera, entonces solo esos ciudadanos tienen ese derecho. De manera que, si las comunidades indígenas que no están en la cabecera también son autónomas e independientes, es posible considerar (análogamente) que quien pertenece a la cabecera municipal no cumple los requisitos para ser ciudadano en las localidades del municipio.

La interpretación de la universalidad del voto que proponen los recurrentes implicaría que desde el punto de vista territorial todas las localidades y sus autoridades estén subordinadas a la cabecera y, por tanto, ésta tendría derecho de participar pasivamente en la designación de los agentes y demás cargos en todas las localidades.

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

Por el contrario, la perspectiva intercultural permite estimar que no se vulnera el derecho a la universalidad del voto de las localidades, porque si se considera que las agencias en las que habita una comunidad indígena cuentan con los derechos de autonomía y autodeterminación, el derecho comunitario de participación política a través del voto se cumple al interior de cada localidad. De ahí que no se justifique anular la elección de la cabecera, porque, en este caso concreto, la universalidad del voto activo y pasivo en las localidades solo tiene ámbito de aplicación en cada territorio.

SUP-REC-80/2020

Un entendimiento como el anterior, implica que los integrantes de cada localidad tienen garantizado su derecho a la universalidad del voto respecto de sus propias autoridades y no respecto de las autoridades de una diversa comunidad, a la que, *en principio*, no pertenecen.

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

Ahora bien, el pluralismo jurídico y la perspectiva intercultural permiten coincidir con la Sala Xalapa en el sentido de que es posible considerar la existencia de otros mecanismos para balancear los derechos de la comunidad indígena de la cabecera con los derechos de las comunidades y la población de las localidades.

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

En efecto, la nulidad de la elección que solicita la parte recurrente para efectos de que todas las localidades del municipio participen en la elección de la cabecera persigue el fin constitucionalmente válido de proteger el derecho a votar y ser votado de los habitantes de las localidades.

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

Esas otras medidas que permiten la maximización de los dos derechos consisten necesariamente en la formación de acuerdos al interior del



municipio que permitan resolver el conflicto de participación política de las localidades.

La formación de acuerdos es un hecho que aconteció en el caso concreto, esto es, tanto el IEEPCO como la Sala Regional advierten que, para la elección correspondiente al periodo 2020-2022, catorce localidades se pronunciaron a favor⁴³, de preservar el sistema normativo interno para la elección de sus autoridades. Asimismo, aun cuando no se consideró “cosa juzgada”, en la elección pasada hubo evidencia de la posibilidad de generar acuerdos en el municipio para esta elección. Estos acuerdos tienen como objetivo atajar el problema de la participación política de las localidades y la autonomía de la cabecera. Este punto no está combatido en la demanda y la parte recurrente no ofrece pruebas en contra de esta afirmación.

También es importante tener en cuenta a aquellas personas vecindadas que no forman parte de ninguna comunidad indígena o de grupos migrantes que también tienen derecho de participar respecto de alguna autoridad o de las decisiones del municipio que los puedan afectar. Así, dados los antecedentes relatados y las posibilidades de acuerdos, esta se coincide con la Sala Xalapa en el sentido de considerar esos acuerdos como un primer acercamiento de las voluntades de las localidades del municipio y por ello se justifica no anular la elección en el caso concreto.

Sin embargo, las autoridades jurisdiccionales en este tipo de controversia deben buscar la solución de los conflictos reales en cada situación para encontrar verdaderas soluciones pacíficas, pero tienen la obligación de no dejar al desamparo ningún derecho.

En ese sentido, la Sala Xalapa no se debe limitar a validar la elección, sino que debe generar todos los mecanismos y procedimientos que faciliten que las localidades del municipio logren acuerdos para la

⁴³ Constancias que obran en el cuaderno accesorio 3, del expediente.

SUP-REC-80/2020

solución de conflictos en la que encuentren cabida también los derechos de las localidades.

Esos acuerdos pueden ser variados y deben provenir del ejercicio deliberativo al interior del municipio a fin de llegar a un consenso legítimo y no solo *de facto*. En el comparativo de acuerdos que se han tomado ha habido prácticas en las que las localidades tendrían derecho a que se les consulte y tome en cuenta para todas las decisiones que puedan afectar a su comunidad. También ha habido acuerdos en otras comunidades sobre la transferencia y administración autónoma de los recursos que corresponden a las comunidades. Se pueden llegar a acuerdos sobre la rotación de puestos municipales, o bien a asientos de regidurías reservadas para las localidades.

Asimismo, la propia comunidad puede acordar requisitos que impliquen la incorporación de los avecindados en la participación del Gobierno comunitario, entre otros acuerdos.

Desde esta perspectiva y, por todo lo argumentado, lo procedente era confirmar parcialmente la resolución de la Sala Xalapa en cuanto a sus pronunciamientos de la validez de la elección. Sin embargo, esta se consideraba oportuno **modificar los efectos** de la sentencia reclamada para que, con libertad de jurisdicción **la Sala Xalapa dicte medidas para solucionar el conflicto en la comunidad en relación con los reclamos de la parte recurrente y los derechos de participación política en el municipio**. Esas medidas que deberá dictar la Sala Xalapa deben tender a generar mecanismos y procedimientos para la toma de acuerdos en el municipio, partiendo de procesos de diálogos y del reconocimiento de todos los derechos fundamentales involucrados.



La decisión que se proponía en esta sentencia es similar a las que ha tomado la Sala Superior en los asuntos SUP-REC-33/2017, SUP-REC-39/2017, SUP-REC-1187/2017, SUP-REC-26/2020 y SUP-REC-29/2020.

4. EFECTOS

Por todo lo razonado los efectos concretos que debieron adoptarse al resolver el presente recurso de reconsideración son los siguientes:

Modificar la sentencia impugnada de Sala Xalapa dictada en el expediente SX-JDC-116/2020 y sus acumulados. Esto es, se confirma la totalidad de declaratorias en relación con la validez de la elección en el municipio, en los términos de esta sentencia. Sin embargo, se debían modificar los efectos de la sentencia reclamada de la Sala Regional para que emita otra resolución en la que deje intocado lo que ya quedó firme y que, con libertad de jurisdicción, **vincule** al menos a la comunidad de la cabecera, a las localidades del municipio, y a las autoridades que considere relevante para generar mecanismos y procedimientos de diálogo, conciliación y toma de decisiones conjuntas, con el objetivo de generen acuerdos sobre la protección de los derechos electorales y de participación política de las localidades.

Con base en todo lo anterior, presentamos este voto particular conjunto porque consideramos que en el caso sí se cumple el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, por lo cual debe ser estudiado en el fondo y tendría que modificarse la sentencia recurrida, conforme a los efectos señalados.

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,

SUP-REC-80/2020

sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.