



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

RECURRENTES: JOSÉ HERNÁNDEZ GONZÁLEZ Y OTRAS PERSONAS

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIA: MARÍA DE LOS ÁNGELES VERA OLVERA

Ciudad de México, a veintiséis de agosto de dos mil veinte.

SENTENCIA

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que **desechan** las demandas de los recursos de reconsideración promovidos para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el juicio ciudadano SX-JDC-147/2020.

ÍNDICE

| | |
|---------------------------|-----------|
| RESULTANDO | 2 |
| CONSIDERANDO | 4 |
| RESUELVE | 24 |

GLOSARIO

| | |
|------------------------|--|
| Constitución | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| Instituto local | Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca |

**SUP-REC-135/2020
Y ACUMULADOS**

| | |
|----------------------|---|
| Ley de Medios | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. |
| Sala Regional | Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, con sede en Xalapa. |

R E S U L T A N D O

1. Dictamen. El veintitrés de septiembre de dos mil dieciocho, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto local emitió el dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-405/2018, por el cual se determinó, entre otras cuestiones, la existencia de imposibilidad jurídica para identificar el método de elección de concejales del municipio de Santiago Xiacuí, Oaxaca.

2. Aprobación del dictamen. El cuatro de octubre de dos mil dieciocho, mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018, el Consejo General del Instituto local aprobó el dictamen antes referido.

3. Convocatoria. El veintisiete de septiembre de dos mil diecinueve, el Ayuntamiento de Santiago Xiacuí, Oaxaca, emitió la convocatoria para la elección de concejales que integrarán ese cabildo durante el periodo 2020-2022.

4. Asamblea electiva. El seis de octubre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la asamblea electiva de concejales.

5. Acuerdo de calificación. El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto local emitió el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-329/2019, por el que declaró jurídicamente válida la elección.

6. Impugnación local. El veintiséis de diciembre de dos mil diecinueve, diversos ciudadanos promovieron un medio de impugnación ante el



Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca a fin de controvertir el acuerdo antes señalado; fue radicado con la clave de expediente JDC/141/2019 y posteriormente reencauzado a JNI/126/2020.

7. Sentencia local. El quince de abril de dos mil veinte, el Tribunal local resolvió el juicio referido y, entre otras cuestiones, confirmó el acuerdo controvertido.

8. Juicio ciudadano federal. El cinco de mayo, diversos ciudadanos presentaron un juicio ciudadano para impugnar la sentencia del Tribunal local; demanda que se registró en la Sala Xalapa con la clave de identificación SX-JDC-147/2020.

9. Sentencia impugnada. El veintitrés de julio, la Sala Xalapa determinó esencialmente: 1. Sobreseer el juicio respecto de ciertos ciudadanos; 2. Revocar la resolución impugnada; 3. Revocar el acuerdo del Consejo General del Instituto local que validó la elección de concejales en Santiago Xiacuí, Oaxaca; 4. Declarar la invalidez de la elección ordinaria de concejales del municipio referido; 5. Revocar las constancias de mayoría expedidas en favor de los concejales electos, así como sus nombramientos; 6. Vincular a las comunidades en cuestión para que, en ejercicio de su libre determinación, construyan acuerdos que permitan armonizar los principios en conflicto; 7. Ordenar la realización de una nueva elección en la que se garantice el derecho de votar y ser votados de todos los ciudadanos del municipio, y 8. Vincular al Gobernador del Estado de Oaxaca y al Congreso de esa entidad federativa para que procedan, de inmediato, a designar un concejo municipal en Santiago Xiacuí.

10. Recurso de reconsideración. Inconformes con esa sentencia, el veintiséis, veintiocho y treinta y uno de julio, diversos ciudadanos promovieron sendos recursos de reconsideración.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

11. Turno. El veintiocho, treinta y uno de julio y tres de agosto, el Magistrado Presidente acordó integrar los expedientes respectivos y ordenó turnarlos a la ponencia a su cargo para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley de Medios.

12. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado instructor acordó radicar los expedientes y se procedió a formular el proyecto de sentencia correspondiente.

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

I. Competencia

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver los presentes recursos, ya que se impugna una sentencia de una Sala Regional, la cual sólo pueden ser revisada por este órgano jurisdiccional.

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

II. Razones que justifican resolver en sesión por videoconferencia

En la sesión privada celebrada el pasado veintiséis de marzo, 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.



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

El criterio señalado se replicó en punto III, segundo párrafo, del diverso acuerdo general 4/2020, aprobado por el Pleno de la Sala Superior el dieciséis de abril siguiente, a través del cual se emitieron los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias.

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, entre otros, con personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

El presente caso, encuadra en tal supuesto, pues involucra derechos político-electorales de una comunidad indígena, dado que el problema jurídico se relaciona con la elección en un municipio que se rige por el sistema normativo de usos y costumbres.

III. Acumulación

Procede acumular los recursos de reconsideración, al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable, así como acto impugnado, por lo que resulta conveniente que el estudio se realice en forma conjunta.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

En consecuencia, los expedientes SUP-REC-148/2020, SUP-REC-144/2020 y SUP-REC-141/2020, se deben acumular al diverso SUP-REC-135/2020, por ser el primero que se recibió en esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79 del Reglamento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutivos de la sentencia a los expedientes acumulados.

IV. Improcedencia

Este órgano jurisdiccional considera que los medios de impugnación bajo análisis son improcedentes 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, deben desecharse de plano las demandas de los recursos de reconsideración.

Lo anterior, con base en las consideraciones siguientes:

4.1. 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.



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.

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,¹ normas partidistas² o consuetudinarias de carácter electoral.³

¹ 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.

² 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.

³ Jurisprudencia 19/2012, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS 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-135/2020 Y ACUMULADOS

- Se omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.⁴
- Se declaren infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.⁵
- Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias.⁶
- Se ejerza control de convencionalidad.⁷
- 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.⁸
- Se aduzca el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación.⁹

⁴ Jurisprudencia 10/2011, de rubro: **“RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITI 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.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Jurisprudencia 12/2014, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE**



- Cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o en caso de notorio error judicial.¹⁰
- 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.¹¹

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.

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

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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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-135/2020 Y ACUMULADOS

Regional, esta es por regla general inimpugnable, salvo cuando se resuelven cuestiones propiamente constitucionales.

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.

4.2. Caso concreto. La Sala Xalapa determinó revocar la resolución controvertida, así como el acuerdo del Instituto local que calificó la elección de concejales del municipio de Santiago Xiacuí, porque no es jurídicamente válida, al estar acreditado que se vulneró el principio de universalidad del sufragio, se violentó el sistema normativo interno vigente de la comunidad y el derecho de autodeterminación de las comunidades, de acuerdo con los razonamientos siguientes:

Consideró que, en esencia, la litis se centra en determinar si, como lo afirman los actores, en la elección materia de controversia se vulneró el principio de universalidad del sufragio o si, como lo sostienen los terceros interesados, no existió vulneración a ese principio toda vez que las comunidades son autónomas entre sí y existe un contexto de hecho y de derecho que lo permite.

Para estar en condiciones de dilucidar la controversia, en un primer momento precisó el sistema normativo vigente en esa comunidad. Al efecto, sostuvo como hecho no controvertido que previo al proceso electoral de dos mil dieciséis, los integrantes del Ayuntamiento de Santiago Xiacuí eran elegidos únicamente por los habitantes de la cabecera municipal sin la participación de los ciudadanos de las agencias.

Sin embargo, en el proceso electoral de dos mil dieciséis, previo a la celebración de la asamblea electiva, las agencias municipales de La



Trinidad Ixtlán y San Andrés Yatuni, por conducto de sus autoridades, presentaron escritos ante el Instituto local, mediante los cuales solicitaron participar en la elección de concejales de Santiago Xiacuí.

A su vez, el Instituto local remitió las solicitudes de las agencias al presidente de ese municipio, a fin de que fueran consideradas y le exhortó para que, por medio del diálogo y la concertación, se tomaran los acuerdos suficientes y necesarios para satisfacer dichas peticiones.

En respuesta al escrito de la Trinidad Ixtlán, el Ayuntamiento presentó un diverso escrito ante el Instituto local, mediante el cual, en esencia, adujeron que la circunstancia de elegir a las autoridades municipales sin la participación de las agencias no constituía una vulneración a los derechos de votar y ser votados de los ciudadanos de éstas.

Lo anterior, debido a que la cabecera municipal y las agencias eran autónomas entre sí, y como comunidad indígena tenían el derecho de autodeterminarse y organizar sus elecciones en conformidad con sus propios sistemas normativos internos.

Entonces, argumentaron que permitir lisa y llanamente que los ciudadanos de las agencias participen en su proceso electivo, sin otro requisito o condición, o sin que se hayan cumplido las obligaciones o el sistema escalonado de cargos respecto de la comunidad, se traduciría en abandonar una organización social ancestral e implicaría un acto de injusticia para todas las personas que sí cumplen el sistema de cargos y sus obligaciones con la comunidad.

No obstante, en forma posterior, el Ayuntamiento emitió la convocatoria para la elección de concejales que fungirían en el periodo 2017-2019, en la cual se estableció que podrían votar todos los ciudadanos que tuvieran su residencia en el municipio; asimismo, se precisó que tal

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

cuestión comprendía a los habitantes de las agencias de Francisco I. Madero, San Andrés Yatuni y La Trinidad Ixtlán; convocatoria que fue difundida ampliamente de conformidad con las normas de la comunidad.

En forma posterior, el dos de octubre de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la asamblea de elección de concejales, al respecto la Sala Regional precisó que, según se advierte del acta correspondiente, se hizo constar que se encontraban presentes ciudadanos de la cabecera municipal, así como diversos habitantes de la agencia municipal de Francisco I. Madero.

Durante el desarrollo de la asamblea, el presidente municipal informó a los asambleístas que los habitantes de las agencias municipales de La Trinidad Ixtlán, Francisco I. Madero y San Andrés Yatuni fueron notificados debidamente con el objetivo de que participaran en la asamblea de elección de concejales y tuvieran derecho a votar y ser votados, conforme con el sistema normativo interno de la comunidad.

Por otro lado, se destacó la importancia de prestar los servicios comunitarios, pues, en su concepto, sólo así se conoce la vocación de servicio de las personas que pretenden ser gobernantes.

En ese sentido, se aclaró que no se trataba de impedir que los vecindados, en referencia a los ciudadanos de las agencias, fueran votados, sino que todos, incluidos los ciudadanos de la cabecera municipal debían cumplir con el sistema de cargos para mantener vigentes sus usos y costumbres, los cuales se han respetado desde hace décadas.

Acto seguido, se continuó con el desarrollo ordinario de la asamblea general. Derivado de lo anterior, el Consejo General del Instituto



Electoral local, mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-284/2016, declaró como jurídicamente válida la elección, debido a que, entre otras razones, dicha elección se apegó a las normas y prácticas comunitarias y se garantizó el sufragio universal.

Inconformes, diversos ciudadanos de las agencias municipales controvirtieron ese acuerdo ante el Tribunal Electoral local; autoridad que determinó confirmar el acuerdo controvertido al considerar, entre otras cuestiones, que los ciudadanos de las agencias municipales sí fueron convocados y estuvieron en aptitud de votar y ser votados.

Posteriormente, esa Sala Regional confirmó la sentencia del Tribunal Electoral local; a su vez, esta Sala Superior confirmó mediante resolución de recurso de reconsideración.

De lo anterior, esa Sala Regional concluyó que, si bien históricamente los integrantes del Ayuntamiento eran elegidos únicamente por los ciudadanos de la cabecera municipal, en el proceso electoral de dos mil dieciséis ese sistema normativo interno fue modificado.

Lo anterior, pues la cabecera municipal, en ejercicio de su libre determinación, decidió modificar su sistema normativo interno, a fin de que los habitantes de las agencias municipales pudieran participar en la elección de concejales con derecho de votar y ser votados; ello, mediante la emisión de una convocatoria incluyente con todos los ciudadanos del municipio.

Esto, con la restricción de que los ciudadanos de las agencias que quisieran participar como candidatos a concejales, al igual que los ciudadanos de la cabecera municipal, debían cumplir con el sistema de cargos.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

En otras palabras, señaló que la solicitud presentada por los habitantes de las agencias municipales, administrada con el acto desplegado por la cabecera municipal en razón de ello, consistente en convocar a las agencias municipales, acredita de manera irrefutable que en el proceso electoral de dos mil dieciséis existió un cambio en el sistema normativo interno de la comunidad.

Por otro lado, precisó también como hecho no controvertido que la elección de autoridades de dos mil diecinueve, se llevó a cabo únicamente con la participación de los habitantes de la cabecera municipal.

Tal situación, en su concepto, implica que en dos mil diecinueve, aconteció otra modificación al sistema normativo interno de la comunidad, pues la elección de concejales se llevó a cabo sin convocar la participación de las agencias, contrario a lo sucedido en dos mil dieciséis.

Sin embargo, razonó que tal modificación al sistema normativo interno carece de validez, en virtud de que se llevó a cabo en forma unilateral por la cabecera municipal y en contravención al principio de progresividad.

Ello, puesto que, si bien se acreditó que, en el municipio referido, históricamente la elección se llevó a cabo sin la participación de las agencias, también se acreditó que ello se modificó en la elección del año dos mil dieciséis.

Al respecto, se razonó que la decisión de dos mil dieciséis fue producto de la petición de una de las partes y del consentimiento de la otra, ambas en ejercicio de su derecho de libre determinación, los habitantes de las agencias municipales contaban con un derecho adquirido,



referente a votar y ser votados, con sus restricciones, en la elección de concejales.

Por el contrario, la modificación al sistema normativo interno realizada en dos mil diecinueve, fue producto de la decisión de la cabecera municipal en forma unilateral y en perjuicio del derecho de autodeterminación de las comunidades involucradas, en su vertiente de autocomposición.

Así, señaló que la modificación pretendida en dos mil diecinueve no cumple con los requisitos del sistema normativo interno vigente en el municipio, en virtud de que se necesitan los mismos elementos de la modificación previa.

Por tanto, sostuvo que toda vez que se trata de un derecho adquirido por las agencias municipales, el principio de universalidad del sufragio debe garantizarse en la elección de concejales, pues actuar en contrario vulneraría el principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad.

Así, para esa Sala Regional se actualiza la vulneración al principio de universalidad del sufragio, debido a que se restringió en forma indebida el derecho de votar y ser votados de los habitantes de la agencia municipal, aun cuando éstos se encuentran amparados por el propio sistema normativo interno del municipio.

Asimismo, señaló que en la actualidad formalmente no existe una tensión entre los derechos de autodeterminación y autonomía de las comunidades frente al principio a la universalidad del sufragio, pues es evidente que a todos los habitantes del municipio les asiste el derecho de participar en la elección de integrantes del Ayuntamiento.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

Por otro lado, se analizan los alcances de la sentencia emitida en dos mil diecisiete en los juicios SX-JDC-29/2017 y sus acumulados, de lo que se concluye que contrario a lo sostenido por los terceros interesados, la inclusión de las agencias municipales en la elección de concejales no dependía de los acuerdos a los que llegaran las comunidades, puesto que ese punto ya se encontraba avanzado. La vinculación para generar acuerdos se dio a partir de la tensión advertida entre el sistema normativo interno que establece como requisito para poder ser candidato el cumplimiento del sistema de cargos de la cabecera municipal y el principio de universalidad, específicamente el derecho de ser votados de los habitantes de las agencias.

Por tanto, se determina que toda vez que la ciudadanía de las agencias fue incluida en la elección anterior con derecho de votar y ser votados, este último con sus restricciones, en la elección materia de controversia debían garantizarse, como mínimo, los mismos derechos, en conformidad con el principio de progresividad. En consecuencia, toda vez que la exclusión de los habitantes de la agencia no encuentra sustento en el derecho de autonomía ni en las reglas del sistema normativo interno, es fundado el planteamiento de los actores y lo procedente es revocar la resolución impugnada.

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 pretende modificar su sistema normativo indígena. Al respecto argumentan, en esencia:

- Que el problema que subsiste en la comunidad es de naturaleza intercomunitaria, esto ya que son comunidades autónomas, sin embargo, la Sala Regional sin realizar un estudio antropológico o



desahogando alguna pericial determina que se trata de un conflicto intracomunitario.

- Que la responsable omite hacer un estudio contextual de la problemática y mucho menos protege su sistema normativo, puesto que con una sentencia establece que “lo que se construyó en siglos, puede venir a cambiar a través de una convocatoria de una autoridad”.
- Que la Sala Regional inaplicó la jurisprudencia 18/2018, ya que el conflicto que existe en las comunidades es de naturaleza intercomunitaria, ya que se está ante una situación en la que en un mismo territorio existen asentadas cuatro comunidades indígenas autónomas entre sí.
- Que únicamente prevalece conflicto con la comunidad de la Trinidad, toda vez que las comunidades de San Andrés Yatuni y Francisco I. Madero alcanzaron acuerdos con la cabecera, basados en el respeto al principio de reciprocidad.
- De igual forma, sostiene que se está en una situación en la que se encuentra un error manifiesto en la determinación del presupuesto sobre el que se asienta la decisión de la Sala Regional.
- Que al realizar una inexacta valoración del acervo probatorio, implica una identificación errónea del tipo de conflicto, por lo que, a su decir, se dejaron de aplicar principios aplicables a las elecciones que se desarrollan bajo el sistema normativo indígena, así como su derecho de consulta.
- Que la Sala Regional dejó de analizar sus planteamientos que realizaron en su carácter de terceros, con relación al tipo de conflicto.
- Que la Sala Regional parte de una premisa errónea al afirmar que la comunidad en dos mil dieciséis determinó modificar su

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

sistema normativo, con la finalidad de permitir la participación de las agencias municipales. Ello, puesto que la autoridad en funciones en dos mil dieciséis determinó tal situación sin haberlo consultado con la Asamblea General, aunado a que no fue producto de un proceso de consulta al interior de la comunidad, por lo que se violenta su derecho de autonomía y autodeterminación.

- Que el haber convocado a las agencias municipales en el pasado proceso electoral no obedeció a ningún acuerdo entre las comunidades, sino que se trató de una imposición por parte del Instituto local.
- Que no existieron las condiciones necesarias para armonizar su derecho de autodeterminación con el principio de universalidad del sufragio, aunado a que tal armonización no se tiene que hacer de forma arbitraria o precipitada, sino que esas determinaciones se deben tomar apegadas a la realidad de la comunidad, para no radicalizar los conflictos electores y sociales.
- Por tanto, sostienen que, al no haber juzgado con perspectiva intercultural, es que se llega a una conclusión errónea para determinar el tipo de conflicto que existe en el municipio.
- Así, sostienen que el estudio que realice esta Sala Superior permitirá evidenciar que el municipio se integra por cuatro comunidades, cada una de las cuales cuenta con su propia asamblea, sistema de cargos, así como mecanismo de nombramiento de autoridades. Asimismo, que históricamente el nombramiento de sus autoridades es de manera autónoma.
- Que durante los años 2016-2017 y 2018-2019 las agencias municipales de San Francisco I. Madero, La Trinidad y San Andrés Yatuni, realizaron la elección de sus autoridades comunitarias conforme a sus propios métodos y a través de sus asambleas comunitarias, sin que interviniera el ayuntamiento.



- Señala como hecho notorio que los conflictos en el municipio tienen como origen la distribución de los recursos que por concepto de participaciones federales reciben, por lo que se ha llegado a acuerdos de distribución de éstos. Al respecto, sostienen que por el sistema de organización del municipio se dificulta que la ciudadanía de las agencias sea nombrada para cumplir un cargo en el ayuntamiento, ya que este solo gobierna a la cabeza municipal.
- Asimismo, destacan que el ayuntamiento nunca ha ejercido gobierno o actos de autoridad en las agencias, puesto que su función se reduce a recibir participaciones y aportaciones federales, para redistribuirlas en las agencias a través de obra pública y dinero.
- En tal sentido, precisan que es falso que el conflicto entre comunidades haya desaparecido, puesto que no se ha renunciado a su derecho a la autonomía de las comunidades, por lo que debe prevalecer que la universalidad del voto no puede interpretarse de manera absoluta, en el sentido de permitir que todas las personas que habitan en el ámbito del municipio, pertenezcan o no a su comunidad, deben participar en sus elecciones.
- Señalan que la comunidad de Francisco I. Madero no está dispuesta a modificar su sistema de nombramiento de autoridades, ni aceptarán imposiciones en la forma en que se organizan, toda vez que hasta ahora las autoridades de la cabecera municipal han respetado su autonomía, puesto que nunca han intervenido en la elección de su agencia.

4.3. Decisión. Esta Sala Superior considera que los asuntos de mérito no reúnen los requisitos especiales de procedencia del recurso de reconsideración, ya que, si bien se impugna una sentencia emitida por

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

una Sala Regional, de su análisis, así como de los escritos de demanda de los recurrentes, se advierte que no existió declaración alguna sobre la constitucionalidad o convencionalidad de algún precepto legal.

En efecto, 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 universalidad del voto y progresividad, lo cierto es que ya han sido materia de revisión judicial.

Lo anterior, pues el análisis que llevó a cabo la Sala Regional fue respecto a si se actualizaba una vulneración al principio de universalidad del sufragio, a partir del sistema normativo vigente en el municipio.

De manera particular, la Sala Regional, a partir de las constancias que integran el expediente, determinó cuál era el sistema normativo vigente en esa comunidad, sobre esa base analizó si en la elección motivo de controversia se había violentado el principio de universalidad del voto, de lo que concluyó que sí se actualizaba una vulneración al haberse restringió en forma indebida el derecho de votar y ser votados de los habitantes de las agencias municipales.

Frente a tal determinación, los recurrentes aducen que, contrario a lo sostenido por la Sala Regional, en dos mil dieciséis no se acordó modificar el sistema normativo de la comunidad, puesto que, aun cuando la convocatoria fue general en ese proceso electoral, tal determinación no fue asumida por la Asamblea Comunitaria, aunado a que no se les consultó de manera previa a ello.



Al respecto, sostienen que es necesario que se determine nuevamente el tipo de conflicto que prevalece en la comunidad, puesto que el municipio se encuentra integrado por cuatro comunidades autónomas. Esto es, que debe prevalecer el que sea solamente la cabecera quien elija a las autoridades que integran el ayuntamiento, puesto que ello no implica una vulneración al principio de universalidad del voto, ya que éste admite modulaciones.

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 a si se actualizaba o no una violación a los principios de universalidad y progresividad a partir del sistema normativo vigente.

De forma tal que un nuevo análisis por esta Sala Superior resulta improcedente, dada la naturaleza extraordinaria del recurso de reconsideración. Similar criterio se siguió al resolver los diversos recursos de reconsideración SUP-REC-72/2020, SUP-REC-80/2020 y SUP-REC-123/2020.

No es óbice para lo anterior, el que los actores y actoras argumenten una modificación a su sistema normativo, puesto que la determinación del sistema normativo vigente por parte de la Sala Regional se realizó de conformidad con las constancias que integran el expediente. De ahí que el análisis de los medios probatorios resulta en una cuestión central en la controversia.

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

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

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.

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.¹²

Asimismo, no obsta a lo anterior que la parte recurrente haga referencia en sus demandas, de la violación a sus derecho de libre determinación y autonomía, 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 internaciones 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, circunstancia que no sucedió en el presente asunto.

Además, 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.

¹² Similar criterio se sostuvo al resolver el SUP-REC-70/2020



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.

Aunado a lo anterior, el análisis de los asuntos 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 ciñen al requisito de procedibilidad del recurso de reconsideración.

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 de Medios, ni de aquellas derivadas de la interpretación de este Tribunal Constitucional en materia electoral, lo conducente es desechar de plano las demandas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3; y 68, párrafo 1, de la mencionada Ley.

En ese orden de ideas, los medios de impugnación son improcedentes por no actualizarse algún supuesto que supere la excepcionalidad para acceder al recurso de reconsideración.

Por lo expuesto y fundado, se

**SUP-REC-135/2020
Y ACUMULADOS**

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación.

SEGUNDO. Se **desechan de plano** las demandas.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

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, el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y el Magistrado Indalfer Infante Gonzales, quienes formulan voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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



VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS¹³

I. Introducción; II. Contexto del caso; III. Criterio mayoritario; y IV. Sentido del disenso.

I. Introducción

Disiento del criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Sala Superior. Como desarrollaré en el presente voto particular, considero incorrecta la decisión de desechar de plano la demanda, porque sí se acredita el requisito especial de procedencia y, por lo tanto, se debió estudiar el fondo del asunto.

Desde mi perspectiva, el asunto que se nos plantea reviste características de importancia y trascendencia relacionados con el principio de universalidad del sufragio frente al derecho a la consulta reconocido a los pueblos y comunidades indígenas, y representaba una oportunidad para que esta Sala Superior emitiera como criterio general que las autoridades administrativas electorales no pueden imponer el principio de universalidad del sufragio a las referidas comunidades.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior debió pronunciarse respecto de la ilegalidad de la determinación emitida en el año dos mil quince por el Instituto electoral de Oaxaca, mediante el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015, por el cual previno a los cuatrocientos diecisiete municipios que se rigen por sistemas normativos internos, a garantizar el principio de universalidad del sufragio.

II. Contexto del caso

¹³ 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.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

En este caso concreto, la controversia se relaciona con la elección de integrantes del Ayuntamiento de Santiago Xiacuí, para el periodo 2020-2022. En ese municipio, la cabecera municipal lleva el mismo nombre, Santiago Xiacuí, y las comunidades más importantes son las agencias municipales de San Andrés Yatuni, Trinidad Ixtlán, Francisco I. Madero y la agencia de policía de San Pedro Nolasco.

La controversia que se nos plantea existe únicamente entre la cabecera y la agencia de La Trinidad Ixtlán.

De las constancias del caso se advierte que previo al dos mil dieciséis no existía intención de las agencias de participar en la elección de concejales. En ese año, por primera vez se les convocó a participar (solo participaron ciudadanos de la cabecera y de la agencia de Francisco I. Madero) y se advierte que el conflicto tiene su origen en la distribución de los recursos federales, derivado de que la Agencia de La Trinidad ha manifestado la intención de negociar el incremento en un cinco por ciento del monto que la cabecera le entrega, a cambio de no participar en las elecciones.

Es un hecho no controvertido que la asamblea electiva de dos mil diecinueve se llevó a cabo únicamente con la participación de los habitantes de la cabecera municipal (únicamente se les convocó a ellos), aun cuando en agosto de ese año ciudadanos de la agencia de La Trinidad Ixtlán, constituidos en asamblea general, acordaron participar en la elección.

La cabecera no aceptó esa participación, al aducir que es una comunidad autónoma y permitirles participar pondría en riesgo su existencia. Derivado de esto, cambió la sede de la asamblea electiva como medida para evitar actos de violencia.



En su momento, el Instituto electoral de Oaxaca validó la elección esencialmente al considerar que las sentencias previas de las Salas Regionales y esta Sala Superior, respecto de este municipio, no implicaban en forma categórica que el sistema normativo debía armonizarse para privilegiar el principio de universalidad del sufragio y concluyó que se trataba de un conflicto intercomunitario.

La cadena impugnativa inició cuando diversas personas originarias de la agencia de La Trinidad Ixtlán impugnaron la validez de la elección, aduciendo que se les impidió participar en la elección y se vulneró el principio de universalidad del sufragio.

El Tribunal electoral de Oaxaca confirmó el Acuerdo del Instituto local, al concluir que no se vulneró el principio de universalidad porque el derecho al sufragio admite modulaciones y la exclusión de las agencias está justificada en conceptos relacionados con la pertenencia e identidad de los miembros de la comunidad en la que se llevó a cabo la elección.

No obstante, Sala Regional Xalapa revocó la sentencia del tribunal local y, en consecuencia, el Acuerdo del Instituto local, al concluir que en la asamblea electiva de dos mil dieciséis existió un cambio en el sistema normativo interno de la comunidad para permitir que participaran las agencias en las elecciones, lo cual dejó de observarse en el dos mil diecinueve al llevar a cabo la elección de concejales sin convocar la participación de las agencias.

Concluyó que esta última modificación carecía de validez al llevarse a cabo en forma unilateral por la cabecera y en contravención al principio de progresividad, vulnerando el principio de universalidad del sufragio, el sistema normativo interno vigente de la comunidad y el derecho de autodeterminación de las comunidades.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

A partir de lo anterior, declaró jurídicamente no válida la elección y revocó las constancias de mayoría expedidas, así como los nombramientos y, entre otras determinaciones, vinculó a la cabecera municipal, así como a las diversas agencias para que, en ejercicio de su libre determinación, construyan un acuerdo que permita la armonización del sistema normativo interno con el principio de universalidad del sufragio y ordenó realizar una nueva elección en la que se garantice el derecho de votar y ser votados de todos los ciudadanos del municipio, en términos del sistema normativo vigente desde dos mil dieciséis.

En contra de esa determinación, ante esta Sala Superior acuden las y los ciudadanos de la cabecera que resultaron electos en la asamblea, así como personas originarias de la comunidad de Francisco I. Madero¹⁴.

Esencialmente refieren que Sala regional Xalapa vulnera el derecho a la consulta previa, el derecho a libre determinación y autonomía; que inaplicó normas consuetudinarias del sistema normativo interno, el método de elección el sistema de cargos y la jurisprudencia 18/2018¹⁵.

Sustentan lo anterior, en que Sala Regional Xalapa parte de una premisa errónea al afirmar que en dos mil dieciséis la comunidad determinó modificar su sistema normativo con la finalidad de permitir la participación de las agencias, al convocar a todos los habitantes del municipio, cuando lo cierto es que la autoridad en funciones en ese año determinó tal situación sin haberlo consultado con la Asamblea General

¹⁴ La demanda que originó el SUP-REC-148/2020 se interpuso por ciudadanos y ciudadanas de la comunidad de Francisco I. Madero, señalando que ellos no quieren modificar su sistema de nombramiento de autoridades y desean que se siga respetando su autonomía.

¹⁵ De rubro "COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN".



y sin que fuera producto de un proceso de consulta al interior de la comunidad.

Refiere que la convocatoria a todo el municipio se derivó de la prevención general que el Instituto electoral local realizó el ocho de octubre de dos mil quince, a los cuatrocientos diecisiete municipios que se rigen por sistemas normativos internos, a efecto de que garantizaran el principio de universalidad del sufragio, bajo el apercibimiento que de no hacerlo no se calificaría válida la elección.

A partir de lo anterior, aducen que la determinación del Instituto local se trató de una imposición, violentando su derecho de autonomía y se les impuso un nuevo sistema normativo interno y desde ahí se materializó la vulneración a la libre determinación.

III. Criterio mayoritario

Por decisión mayoritaria se desechó de plano la demanda al concluir que el asunto no reúne los requisitos especiales de procedencia, porque de la sentencia emitida por la Sala Regional, así como del escrito de demanda, se advierte que no existió declaración alguna sobre la constitucionalidad o convencionalidad de algún precepto legal.

Sustentaron la decisión en que la controversia se limita a cuestiones de análisis probatorio y circunstancial y si bien los planteamientos se relacionan con los principios de universalidad del voto y progresividad, lo cierto es que ya han sido materia de revisión judicial a partir del análisis de legalidad que realizó Sala Regional Xalapa.

IV. Sentido del disenso

Como lo adelanté, contrario a la decisión de la mayoría, en mi concepto, este asunto cumple el requisito especial de procedencia

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

porque reviste las características de importancia y trascendencia ya que es relevante para el sistema normativo indígena.

Al resolver el recurso de reconsideración 214/2018¹⁶ esta Sala Superior determinó que, en términos de los artículos 25 y 61 de la Ley de Medios, la procedencia del recurso de reconsideración debe ampliarse, además de los supuestos establecidos a través de interpretación jurisprudencial sobre control constitucional, a los casos que consideren de interés o importancia fundamental para el sistema jurídico¹⁷.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior podrá conocer de asuntos que comprendan un alto nivel de importancia que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional. En tal sentido se encuentra la jurisprudencia 5/2019, de rubro *RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES*.

La actualización de estos elementos debe realizarse caso por caso, con el propósito de contestar la pregunta relativa a que, si de declararse la procedencia del recurso, ello permitiría a este órgano constitucional emitir un pronunciamiento sobre una cuestión novedosa y de relevancia para el orden jurídico.

A partir de lo anterior, desde mi perspectiva, el presente asunto es procedente porque la controversia involucra un tema importante y trascendente para esta Sala Superior: la universalidad del sufragio.

El Instituto electoral de Oaxaca, posteriormente a la aprobación por la Sala Superior de diversos criterios tendentes a imponer en las comunidades indígenas que se rigen por el sistema normativo interno,

¹⁶ Entre otras cosas, en ese recurso de reconsideración esta Sala Superior recordó que reiteradamente ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración en aras de garantizar debidamente el derecho humano de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 de la Constitución General.

¹⁷ Similar a lo que en sistemas jurídicos de otras latitudes se denomina *certiorari*.



el principio de la universalidad del sufragio extendiendo a las agencias el derecho a votar y ser votados para elegir a las autoridades de la cabecera municipal, emitió un acuerdo general a fin de que los cuatrocientos diecisiete municipios que se rigen por sistema normativo interno, garantizaran el principio de universalidad del sufragio.

Si bien la emisión de este Acuerdo tuvo su origen en sentencias del Tribunal Electoral, lo cierto es que desde el año dos mil diecisiete esta Sala Superior ha cambiado este criterio al disponer en diversos precedentes que la universalidad del sufragio no es aplicable a los municipios en los que a partir de su sistema normativo han reconocido que la cabecera municipal y las agencias son comunidades autónomas.

Lo anterior es relevante porque aunado a Santiago Xiacuí, existen cuatrocientos dieciséis municipios que también se rigen por sistema normativo interno, a los que el Instituto electoral local sujetó a través de la misma determinación.

Al respecto, la línea jurisprudencial que esta Sala Superior ha desarrollado sobre pueblos y comunidades indígenas ha sido garantista y ha obedecido al propio contexto de esas comunidades.

Ha sido criterio de esta Sala Superior que el principio de la universalidad del sufragio, en caso de dos o más comunidades autónomas que existen en un mismo municipio, no puede ser impuesto como regla general y a través de un acuerdo de un instituto local, sino que deber ser producto del acuerdo al que lleguen las propias comunidades indígenas¹⁸.

¹⁸ En términos de 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".

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

Por ejemplo, al resolver el recurso de reconsideración 29 de este año, esta Sala Superior consideró esencialmente fundados los agravios por los que se adujo que el acuerdo del Instituto electoral de Oaxaca número IEEPCO-CG-SNI-4/2015, impuso un cambio de sistema normativo al exigirle a la comunidad indígena que permitiera la participación de los integrantes de la comunidad indígena de la Agencia, sin que se respetara el derecho de la comunidad a ser consultada.

A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional inaplicó o dejó sin efectos, en la materia de la impugnación, el criterio sostenido en el referido acuerdo.

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

En ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que al resolver el caso Sarayaku¹⁹, determinó que los pueblos indígenas deben ser consultados sobre asuntos que inciden o pueden incidir en su vida cultural y social, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, con base en la premisa total de que el derecho a la identidad cultural constituye un derecho humano de carácter colectivo.

De igual forma, también lo hizo la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, al resolver los amparos revisión 499/2015 y 500/2015, determinó que el derecho de consulta a los pueblos y

¹⁹ Corte IDH. Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Fondo y reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245, párr. 159.



comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental para salvaguardar la libre determinación de las comunidades²⁰.

Contrario a lo anterior, la orden del Instituto local a cuatrocientos diecisiete municipios que se rigen por sistemas normativos internos, entre ellas, Santiago Xiacuí, Oaxaca, de garantizar el principio de universalidad del sufragio sin considerar los usos y costumbres, implica una imposición siendo que, por su naturaleza, esa determinación no puede tomarse de manera unilateral por la autoridad administrativa, sino que es una decisión que corresponde a la asamblea comunitaria de cada comunidad involucrada, previa información de las implicaciones y efectos de ello, para que la ciudadanía de la cabecera pueda libremente tomar la mejor decisión y, en su caso, modificar su sistema normativo.

Lo anterior se fortalece al considerar que, en el presente caso, no existe constancia de que, en algún momento, la Asamblea de Santiago Xiacuí, Oaxaca haya tomado la decisión de modificar su derecho consuetudinario para permitir que la ciudadanía de las tres agencias que integran el municipio participara en sus elecciones.

A partir de lo anterior, y de las particularidades del caso, en mi opinión es claro que la importancia y trascendencia de la problemática planteada en este recurso constituía una oportunidad para emitir criterios que abonen a la consolidación del derecho a la consulta indígena y evidenciar cómo el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015, representa un obstáculo para su adecuado ejercicio.

En mi concepto, se debió determinar que las autoridades administrativas electorales no pueden imponer el principio de

²⁰ Véase la tesis 2a. XXVII/2016 (10a.) de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA".

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

universalidad del sufragio y dejar claro que las comunidades indígenas son autónomas, autodeterminadas y ejercen su autogobierno, por lo que la manera de aplicar las reglas y acuerdos para operar y aplicar la universalidad del sufragio debe provenir, en principio, de las propias comunidades, sin que sea válido que la autoridad administrativa imponga medidas externas que intervengan al interior de la comunidades sin consultarlas previamente²¹.

A partir de las razones expuestas, sostengo mi voto en contra de la decisión mayoritaria.

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.

²¹ En términos de la jurisprudencia 37/2015 de rubro “CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS” y la jurisprudencia 19/2014, de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”.



**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LOS
MAGISTRADOS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN E INDALFER
INFANTE GONZALES CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA
EN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-135/2020 Y
ACUMULADOS²²**

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

En nuestra opinión, tanto en la argumentación de la Sala Regional Xalapa como en los agravios que expusieron los recurrentes ante esta Sala Superior se involucra una cuestión de inaplicación de las normas del régimen interno de una comunidad indígena, relacionadas con la validez de una asamblea general celebrada para la elección del Ayuntamiento de Santiago Xiacuí, Ixtlán de Juárez, Oaxaca, por lo que el problema jurídico no se limita a una cuestión probatoria, como se afirma en la sentencia.

A continuación, exponemos los motivos que explican nuestra postura.

En un primer momento, aludiremos a los argumentos de 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 e, incluso fue este análisis el que le llevó a concluir que se debía anular la asamblea general realizada el dos de octubre de dos mil diecinueve.

²² 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, Elizabeth Vázquez Leyva, Julio César Cruz Ricárdez, Hiram Octavio Piña Torres y Oliver González Garza y Ávila.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

1. Planteamiento jurídico

Contexto

Santiago Xiacuí (Cabecera Municipal) es una comunidad zapoteca de la Sierra Norte de Oaxaca, regida bajo sistemas normativos indígenas. La autoridad máxima es la Asamblea General comunitaria y su sistema de cargos se organiza bajo la forma de escalafón. Esta comunidad se integra por tres agencias municipales: San Andrés Yatuni, La Trinidad y Francisco I. Madero. Las agencias tienen su propio sistema de cargos mediante su asamblea general.

Antes del proceso electivo de dos mil dieciséis, los integrantes del Ayuntamiento de Santiago Xiacuí eran elegidos únicamente por los habitantes de la cabecera municipal sin la participación de las agencias.

En dos mil dieciséis, las agencias La Trinidad y San Andrés Yatuni, presentaron escritos al Instituto local solicitando participar en la elección de concejales del Ayuntamiento de Santiago Xiacuí.

El Instituto local remitió las solicitudes y exhortó a la comunidad de Santiago para que, por medio del diálogo y la concertación, tomaran acuerdos suficientes para satisfacer las peticiones de las agencias.

En atención a lo solicitado por el Instituto local, el **dos de octubre de dos mil dieciséis**, se llevó a cabo la asamblea general electiva, a la que asistieron las comunidades de Santiago Xiacuí y la agencia de Francisco I. Madero. El presidente municipal informó que se había notificado a todas las agencias (convocatoria) para que participaran en la elección para votar y ser votados, pero las agencias de La Trinidad y San Andrés Yatuni no asistieron.

Elección de concejales para el periodo 2020-2022



Para el proceso electivo de concejales del periodo 2020-2021, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto local emitió un dictamen²³ mediante el cual determinó, de entre otras cuestiones, la imposibilidad jurídica para identificar el método de elección de concejales del municipio de Santiago Xiacuí, Oaxaca. Este dictamen fue aprobado por el Consejo General del Instituto local el cuatro de octubre de dos mil diecinueve.

El veintisiete de septiembre el Ayuntamiento de Santiago Xiacuí, Oaxaca, emitió una convocatoria para la elección de concejales. En esta convocatoria únicamente se invitó a participar a la gente de la comunidad de Santiago Xiacuí. El seis de octubre siguiente se celebró la asamblea general electiva.

El veinte de diciembre de dos mil diecinueve el Instituto local de Oaxaca declaró jurídicamente válida la elección de concejales²⁴, y, de entre los argumentos que justificaron su decisión está la existencia de un conflicto intercomunitario en el municipio, por lo que se resolvió la elección preservando el sistema normativo de la cabecera municipal.

Decisión del Tribunal local

Los ciudadanos integrantes de la agencia de La Trinidad contrvirtieron la decisión del Instituto local argumentando que la elección era nula, porque debió convocarse a las agencias para votar y ser votados en los cargos de los concejales, esto de conformidad con el sistema normativo vigente, el cual alegaron, establece la participación de las agencias en los cargos electivos desde la elección de dos mil dieciséis.

El Tribunal local **confirmó** la calificación de validez de la elección, porque conforme a las constancias del expediente el sistema normativo interno vigente en la comunidad era el identificado por la Dirección Ejecutiva de

²³ DESNI-IEEPCO-CAT-405/2018, de veintitrés de septiembre de dos mil dieciocho.

²⁴ IEEPCO-CG-SNI-329/2019.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

Sistemas Normativos del Instituto local en dos mil quince. También señaló que en las reuniones celebradas entre las comunidades nunca se llegó a un consenso respecto de la participación de las agencias ni de la forma en que lo harían.

La asamblea general no estuvo de acuerdo en aceptar la universalidad del sufragio como lo pretendían las agencias municipales. Concluyó que la comunidad de La Trinidad pretendió intervenir en las decisiones que tomaba la cabecera y afectaban su autonomía.

Finalmente, señaló que no se acreditaba una vulneración al principio de universalidad del sufragio, porque éste admite modulaciones. La exclusión de las agencias estaba justificada por la pertenencia e identidad de los miembros de la comunidad en la que se llevó a cabo la elección.

Decisión de la Sala Regional Xalapa

La Sala Regional Xalapa revocó la sentencia del Tribunal local porque, **en su criterio, sí hubo un cambio de régimen en el sistema normativo de la comunidad de Santiago Xiacuí, Oaxaca, en la elección de dos mil dieciséis, por lo que en la elección de dos mil diecinueve hubo modificación al sistema normativo interno**, lo cual, estimó que produjo su invalidez, en virtud de que se llevó a cabo de forma unilateral por la cabecera municipal en contra del principio de progresividad y en perjuicio del derecho de autodeterminación.

La Sala Regional responsable determinó que la ciudadanía de las agencias contaba con un derecho adquirido a votar y ser votados, derivado de la modificación al sistema normativo en dos mil dieciséis, por lo que para la modificación de este sistema se requería que participaran las mismas partes que lo hicieron en un inicio. Además, consideró que la agencia de Francisco I. Madero participó en la elección celebrada en el año dos mil dieciséis.



Agravios en el recurso de reconsideración

La decisión anterior fue combatida por los integrantes del Cabildo y autoridad tradicional de la cabecera, ciudadanos de la comunidad, el presidente del Consejo Consultivo, todos del Ayuntamiento de Santiago Xiacuí y, por otra parte, los agentes municipales e integrantes de la agencia de Francisco I. Madero.

Los ahora recurrentes de la comunidad de Santiago Xiacuí alegaron en contra de esta determinación, que la Sala Regional Xalapa consideró que en la asamblea general celebrada en dos mil dieciséis **se modificó el sistema normativo de la comunidad**; sin embargo, contrario a esta afirmación no existe evidencia de que eso haya ocurrido, en su caso, que para generar esta modificación es necesario que la asamblea general sea consultada.

Los recurrentes señalan que no modificaron su sistema normativo, por el contrario, en la asamblea general celebrada el veintiséis de noviembre de dos mil diecisiete, la comunidad decidió confirmar su sistema normativo interno, así como el régimen de cargos basado en el sistema del escalafón, además decidieron ampliar ese sistema para garantizar la participación de las mujeres. Por esta razón la elección se realizó en la cabecera municipal con la participación de la ciudadanía de la propia cabecera únicamente.

Agregan que la convocatoria a las agencias municipales en la elección que se realizó el dos de octubre de dos mil dieciséis, no obedeció a un acuerdo entre las comunidades ni al ejercicio de la libre autodeterminación de la comunidad, pues fue una imposición realizada por el Instituto local, pues no solo se realizó la prevención establecida en el acuerdo, sino que además se apercibió a la comunidad de que en caso de no cumplir, no se calificaría como válida su asamblea de elección, por esa razón el cabildo

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

emitió la convocatoria en ese sentido, sin embargo, ese hecho nunca fue sometido a consideración de la asamblea general.

Afirman que este hecho actualiza una **vulneración al derecho a la consulta** previa e informada de la comunidad y que esta omisión genera una situación en la que se atenta en contra de las instituciones y formas de organización, pues está en riesgo la existencia de su comunidad como una sociedad culturalmente diferente, haciendo nugatorio su derecho a ser comunidad-municipio indígena.

Además, alegan que la autoridad responsable realizó una **incorrecta calificación del conflicto** y, por tanto, llegó a una solución incorrecta. La responsable no valoró correctamente las pruebas aportadas, no analizó el contexto del conflicto y, de forma errónea, concluyó que el conflicto era de naturaleza **intracomunitaria**, cuando se trata de un conflicto **intercomunitario** al ser comunidades autónomas, por lo que debió juzgar el conflicto con una perspectiva intercultural.

Así, consideran que la responsable omite hacer un estudio contextual de la problemática y la sentencia recurrida pretende cambiar con una convocatoria, el sistema que se ha construido en siglos.

Finalmente, señalaron que no existe vulneración al principio de universalidad del sufragio porque éste principio tiene como ámbito de protección y validez únicamente al interior de la comunidad, en atención a los principios de pertenencia a la comunidad. De lo contrario cualquier persona podría votar y ser electa para cualquier cargo sin pertenecer a la comunidad, así, entender el voto sin la existencia de un vínculo con la comunidad implicaría que cualquier persona con otras tradiciones pueda obtener un cargo.

Por su parte, los integrantes de las agencias municipales de la agencia de Francisco I. Madero, en esencia, argumentaron que se debe respetar su derecho de autonomía y libre determinación, por lo que se debe garantizar



el respeto a sus decisiones. Si bien fue llamada la agencia a participar en las elecciones de dos mil dieciséis, aceptan que en aquella ocasión correspondió a una instrucción dada a las autoridades de Santiago Xiacuí, que no correspondió a una decisión de la asamblea comunitaria.

La comunidad de Francisco I. Madero aclaró que ejerce su autonomía en la toma de decisiones y se encuentran en un plano de horizontalidad con las demás comunidades que integran el municipio; realiza sus propias asambleas comunitarias, tiene su sistema de cargos. El cabildo municipal que se elige en la cabecera municipal no se reconoce como máxima autoridad en su comunidad ya que solo reconocen a sus agentes y demás integrantes de su cabildo comunitario, por lo que la sentencia de la Sala Xalapa, no solo modifica el sistema interno de Santiago Xiacuí, también el suyo.

Partiendo de la decisión tomada por la Sala Regional Xalapa, los agravios hechos valer en esta instancia y el contexto en el que se desarrolló el presente litigio, **nuestra opinión es que la cuestión jurídica consiste en determinar si la decisión de la Sala Regional Xalapa implicó la inaplicación de las normas internas que rigen la elección de las autoridades municipales** de la comunidad de Santiago Xiacuí, Oaxaca y, para determinar si efectivamente se vulneraron los derechos de participación política de la comunidad de La Trinidad, es necesario el análisis 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 respecto de los cuales las autoridades jurisdiccionales llegaron a conclusiones distintas, esto podría suponer que la discusión jurídica versa sobre su debida valoración, puesto que la

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

situación está directamente relacionada con la determinación de si fue o no alterado el método electivo de la comunidad de Santiago Xiacuí, Oaxaca, que desde el inicio de la controversia es lo que se ha hecho valer.

Consideramos, sin embargo, que este asunto cumple el requisito especial de procedencia porque subsiste un problema de constitucionalidad, pues el problema jurídico a dilucidar es si la Sala Xalapa inaplicó una norma de la comunidad, además de que los recurrentes alegan que el examen de constitucionalidad que realizó la Sala responsable no fue adecuado y que vulneró otros derechos convencionales como el derecho de autonomía y consulta previa de las comunidades indígenas.

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

Uno de esos supuestos de procedencia que la jurisprudencia ha identificado se actualiza cuando en forma expresa o implícita, se inapliquen normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución.

La sentencia reclamada sostiene que la forma en que se celebraron las elecciones en el municipio, sin convocar ni considerar a la ciudadanía de la agencia, actualiza la vulneración al principio de universalidad del sufragio, debido a que se restringió el derecho de votar y ser votados de los habitantes de la agencia municipal de La Trinidad, aun cuando éstos se encuentran amparados por el propio sistema normativo interno de Santiago Xiacuí, Oaxaca.



La Sala Xalapa sostuvo que la modulación al sistema normativo interno realizada en la elección de dos mil dieciséis fue producto del ejercicio de los derechos de libre determinación y autonomía de las comunidades involucradas, por lo que esta decisión implicó la petición de una de las partes y del consentimiento de la otra. En consecuencia, consideró que los habitantes de las agencias municipales contaban con un derecho adquirido de votar y ser votados –con sus restricciones– para la elección de concejales de Santiago Xiacuí, Oaxaca.

Con base en ello, la Sala Xalapa argumentó que la modificación al sistema normativo interno realizada en el año dos mil diecinueve fue producto de la decisión de la cabecera municipal en forma unilateral y en perjuicio del derecho de autodeterminación de las comunidades involucradas, en su vertiente de autocomposición.

El análisis de esta argumentación y de la conclusión alcanzada por la Sala Regional Xalapa permite advertir que se realizó un escrutinio de la medida tomada por la comunidad indígena y una interpretación y aplicación directa del principio constitucional de universalidad del voto, cuya consecuencia normativa fue la nulidad de una elección municipal. Es por esta razón que, para resolver si la autoridad responsable inaplicó o no el sistema normativo vigente de la comunidad de Santiago es necesario que esta Sala Superior entre al estudio de fondo del asunto y, de ser el caso, defina cuál es el sistema que debe considerarse como vigente.

Procedencia de los recursos de reconsideración en asuntos relacionados con los conflictos entre las cabeceras y las agencias para participar en las elecciones de los sistemas normativos internos

El criterio que asumimos no es ajeno a los precedentes establecidos por esta integración de la Sala Superior, sino que es consistente con los mismos, como se muestra a continuación.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

En la sesión celebrada el quince de julio de este año, el pleno de la Sala Superior resolvió el recurso de reconsideración **SUP-REC-29/2020**. **En ese asunto se consideró que se cumplía el requisito especial de procedencia.** En el municipio de San Francisco Chindúa, Oaxaca, se celebraron las elecciones de las autoridades municipales de la cabecera para el trienio 2020-2022, conforme con su sistema normativo interno.

En este municipio se asientan dos comunidades de origen mixteco, una en la cabecera (San Francisco, Chindúa) y otra en la agencia (Guadalupe, Chindúa). En la elección solo participaron y fueron elegidos los ciudadanos y ciudadanas de la cabecera; al respecto, el Instituto local calificó como jurídicamente válida esa elección.

La agencia municipal controversió la decisión del Instituto local porque alegó tener derecho a participar en las elecciones de la cabecera. El Tribunal local confirmó la declaración de validez razonando que era necesario que fueran las propias comunidades las que generaran los acuerdos que permitieran la participación política de la agencia.

La Sala Xalapa determinó que el derecho a votar en las elecciones de la cabecera de San Francisco, que tiene la agencia de Guadalupe, ambas en Oaxaca, se trata de un derecho adquirido, razón por la cual no podía darse valor a un nuevo acuerdo que modificara la exclusión de la ciudadanía de la agencia.

Si bien la Sala Xalapa, para llegar a la conclusión anterior, realizó una interpretación sistemática y funcional del artículo 2.º de la Constitución general y en el recurso que ahora analizamos la sala responsable no señaló que realizaba esta interpretación sistemática y funcional, el análisis argumentativo que realizó la llevó a la misma conclusión.

En este sentido, al analizar la procedencia del recurso, esta Sala Superior señaló que se advertía que la autoridad responsable había realizado un escrutinio de la medida tomada por la comunidad indígena y una



interpretación y aplicación directa del principio constitucional de universalidad del voto, por lo tanto, existía materia susceptible de ser analizada en el fondo del medio de impugnación²⁵.

En el **SUP-REC-26/2020**²⁶, relacionado con la validez de la elección de la comunidad de San Jerónimo Tlacoahuaya, la Sala Xalapa identificó un régimen municipal diferenciado, al considerar que la agencia municipal de Macuilxóchitl y la comunidad de San Jerónimo Tlacoahuaya son comunidades autónomas entre sí y, por tanto, se trataba de un conflicto intercomunitario, por lo que resultaba justificado que los habitantes de la agencia no participaran en la asamblea electiva de las concejalías municipales.

Para esta Sala Superior, la conclusión de la Sala Xalapa implicó un análisis de ponderación entre el derecho fundamental de autonomía y la universalidad del voto con la agencia municipal, por lo que se actualizaba el supuesto de procedencia del recurso de reconsideración al advertirse la interpretación directa de normas constitucionales.

Por otra parte, en el **SUP-REC-1187/2017**²⁷, la Sala Superior consideró satisfecho el requisito de procedencia del recurso de reconsideración, porque en ese asunto la Sala Xalapa realizó una interpretación directa de los principios constitucionales de universalidad del voto y del principio de progresividad, ya que, en la elección de concejales de San Lorenzo Victoria, Oaxaca se les negó a los habitantes de la agencia de San Jerónimo Nuchita la posibilidad de integrar el Gobierno municipal que

²⁵ Cabe señalar que esta sentencia se aprobó por mayoría de votos de los integrantes del pleno, con los votos en contra de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emitieron un voto particular respecto de las consideraciones vertidas en el fondo de la sentencia.

²⁶ Asunto resuelto por mayoría de votos del pleno de la Sala Superior, con el voto en contra de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emitieron un voto particular sobre estudio de fondo del asunto.

²⁷ Este asunto se aprobó por unanimidad del pleno de la Sala Superior, con el voto concurrente de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado José Luis Vargas Valdez.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

previamente se les había reconocido y, por ende, se restringió el derecho al voto de la agencia en la elección de las regidurías de Hacienda y Obras.

Para esta autoridad jurisdiccional el razonamiento de la Sala Xalapa implicó la interpretación de principios constitucionales, lo cual representó que la decisión de la autoridad responsable fuera revisada en esa instancia.

En la misma línea, la Sala Superior consideró satisfecho el requisito especial de procedencia en el **SUP-REC-33/2017**²⁸. En este asunto se alegó la inaplicación del sistema normativo interno conforme al cual la comunidad de Santiago Matatlán, Tlacolula, Oaxaca, eligió a sus autoridades tradicionales, por lo que, al existir el supuesto de una posible vulneración a un sistema normativo de una comunidad indígena, se estimó entrar al fondo del estudio de la controversia.

Como se advierte, esta Sala Superior ha considerado cumplido el requisito especial del recurso de reconsideración en asuntos de sistemas normativos internos en los que hay un planteamiento de inaplicación o modificación de las normas de una comunidad en el marco de los procesos electivos de sus autoridades municipales, por la presunta violación al principio universal del voto y autonomía de las comunidades indígenas, en especial cuando existen controversias en los sistemas normativos internos aplicables en conflictos entre las agencias municipales y los ayuntamientos (cabecera), criterio que también es aplicable en este asunto.

En esas condiciones, a nuestro juicio, la sentencia de la mayoría, en este y en otros casos, en los que se declara la improcedencia del recurso sin razones jurídicas suficientes, no obstante que subsiste una cuestión de

²⁸ Este asunto se resolvió por mayoría del pleno de la Sala Superior, con los votos particulares de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado José Luis Vargas Valdez, así como el magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. Los votos particulares versaron sobre el estudio de fondo.



constitucionalidad, conforme a la doctrina de esta Sala Superior, es una señal de que la mayoría ha preferido tomar la decisión de desechar las demandas, en lugar de enfrentar los litigios que, en nuestro concepto, merecen un estudio en el fondo.

En la especie, contrario a lo establecido en la sentencia aprobada por la mayoría, el análisis realizado por la Sala Xalapa no se limitó a un estudio de legalidad para determinar si se actualizaba o no una violación a los principios de universalidad y progresividad a partir del sistema normativo vigente, lo que hizo fue **un análisis en el que implícitamente inaplicó una norma consuetudinaria de carácter electoral**²⁹.

Ahora bien, en los recursos de reconsideración **SUP-REC-72/2020 y SUP-REC-80/2020** citados en la sentencia como precedentes para desechar los recursos, también consideramos que sí se cumplía con el requisito especial de procedencia, por lo que debió estudiarse el fondo del asunto³⁰.

Respecto al **SUP-REC-123/2020**, relacionado con la elección de concejales al Ayuntamiento del Municipio de San Carlos Yautepec, Oaxaca, votamos a favor del desechamiento, pues en ese asunto coincidimos en que la Sala Xalapa al resolver la materia de controversia se limitó a realizar una interpretación relacionada con los criterios jurisprudenciales de esta Sala Superior, esto es, cuestiones de mera legalidad.

Lo anterior, tomando en consideración que, en ese asunto, la controversia surgió por la exigencia de una agencia municipal para poder participar en la elección del Ayuntamiento, pues en su opinión, la cabecera no había

²⁹ Jurisprudencia 19/2012, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS 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.

³⁰ Ver votos particulares en conjunto.

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

dado cumplimiento a lo establecido por la Sala Superior en el **SUP-REC-375/2018 y Acumulado**, en el cual se decidió que no se vulneró el principio de universalidad del sufragio en contra de las agencias, dado que no se habían logrado los consensos necesarios que les permitieran ejercer su derecho al voto, en sus dos vertientes, por lo que vinculó a las autoridades municipales y al instituto local para que realizaran y propiciaran medios de diálogo para resolver el conflicto a efecto de que se garantizara la participación de las agencias en la asamblea electiva, sin embargo, a la fecha la cabecera y las agencias no llegaron a ningún acuerdo.

La diferencia entre este precedente y el SUP-REC-135/2020 y Acumulados, radica en que la Sala Xalapa en el precedente no realizó una interpretación del sistema normativo interno vigente en la comunidad de San Carlos Yautepec, Oaxaca, cuestión que sí sucede en la elección de Santiago, Xiacuí.

En consecuencia, estimamos que 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-135/2020**, 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, resulten fundados o infundados para la pretensión de los inconformes.

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



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-135/2020 Y ACUMULADOS

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.