



RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-161/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, catorce de junio de dos mil veintitrés.

Sentencia que, con motivo de la demanda presentada por **José José Martínez**, **revoca** la resolución emitida por la **Sala Regional Xalapa** en el juicio ciudadano SX-JDC-113/2023, en virtud de que la norma interna objeto de análisis, de la comunidad zapoteca de San Agustín Loxicha, Oaxaca, se encuentra apegada al marco constitucional.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES	2
II. LEGISLACIÓN APLICABLE	4
III. COMPETENCIA	4
IV. PERSONAS TERCERAS INTERESADAS.....	5
1. Comparecencia	5
2. Causal de improcedencia alegada	6
3. Manifestaciones a manera de alegatos	7
V. PROCEDENCIA.....	8
VI. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA	9
1. Contexto fáctico del conflicto.	9
2. Delimitación de la <i>litis</i>	11
3. Marco jurídico.	12
4. Caso concreto.....	14
I. ¿Qué resolvió la Sala Regional Xalapa?.....	14
II. ¿Qué plantea el recurrente?	16
III. ¿Cuál es la decisión de esta Sala Superior?.....	16
Análisis del voto indirecto para elegir las concejalías en San Agustín Loxicha.	17
a) El voto indirecto en el sistema normativo indígena es constitucional.....	17
b) Caso concreto. La norma interna del municipio de San Agustín Loxicha es constitucional	21
5. Efectos.....	24
VII. RESUELVE.....	24

GLOSARIO

Autoridad responsable o Sala Regional Xalapa:	o Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz de Ignacio de la Llave.
Ayuntamiento municipio:	o San Agustín Loxicha, Oaxaca.

¹ **Secretario instructor:** Fernando Ramírez Barrios. **Secretariado:** Roselia Bustillo Marín, Gabriel Domínguez Barrios y Javier Carmona Hernández.

SUP-REC-161/2023

Constitución, Magna, Fundamental:	Carta Norma	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Convenio:		Convenio (No. 169) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.
Juicio de la ciudadanía:		Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
Ley de Medios:		Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley local:		Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
Ley Orgánica:		Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
OPLE o Instituto local:		Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
Recurrente:		José José Martínez.
Sala Superior:		Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal local:		Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.
Tribunal Electoral:		Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias que integran el expediente se advierte lo siguiente:

1. Dictamen sobre método de elección. El veinticinco de marzo de dos mil veintidós el OPLE emitió el dictamen² por el que se identificó el método de elección de las concejalías del ayuntamiento de conformidad con su sistema normativo indígena.

2. Instalación del Consejo Municipal Electoral. El cinco de septiembre de dos mil veintidós, quedó formalmente instalado el Consejo Municipal Electoral de San Agustín Loxicha, Oaxaca.

3. Elección ordinaria. El dos de octubre siguiente, se celebró la asamblea electiva para la renovación de las autoridades municipales en la que el recurrente resultó electo en el cargo de presidente municipal.

4. Validez de la elección. El veinticuatro de diciembre siguiente, el OPLE declaró la validez de la elección ordinaria de concejalías del municipio de San Agustín Loxicha, Oaxaca, para el periodo 2023-2025.

² Identificable con la clave DESNI-IEEPCO-CAT-326/2022.



5. Instancia local. Diversas personas del municipio impugnaron la determinación anterior ante el Tribunal local, quien el veintiocho de marzo ³ confirmó⁴ el acuerdo del OPLE que declaró la validez de la elección.

6. Instancia regional.

a. Demandas. El cuatro de abril, diversas personas presentaron medio de impugnación para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal local.

b. Sentencia regional (acto impugnado)⁵. El once de mayo, la Sala Xalapa revocó la resolución local, entre otras cuestiones, declaró la nulidad de la elección municipal y ordenó reponer la convocatoria y el registro de las candidaturas en planillas para todos los cargos del Ayuntamiento.

7. Recurso de reconsideración.

a. Demanda. Contra lo anterior, el diecinueve de mayo el recurrente presentó demanda de recurso de reconsideración.

b. Turno. Recibida la demanda en esta Sala Superior, el magistrado presidente acordó integrar el expediente **SUP-REC-161/2023** y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

c. Personas terceras interesadas. El veintitrés de mayo siguiente, Óscar Valencia García y Eufrosia José Pacheco presentaron escrito de parte tercera interesada.

d. Escrito de alegatos. El trece de junio se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior una promoción firmada por las terceras interesadas y otras personas (quienes se ostentaron con el carácter de ciudadanas de la comunidad de San Agustín, Loxicha), por la que

³ Todas las fechas se referirán al dos mil veintitrés salvo mención expresa.

⁴ JN/10/2023, JDCI/14/2023 y JDCI/18/2023 acumulados.

⁵ SX-JDC-113/2023.

realizaron diversas manifestaciones a manera de alegatos.

e. Estado de resolución. En el momento procesal oportuno el magistrado instructor radicó el asunto, admitió a trámite la demanda, cerró la instrucción y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE

El tres de marzo entró en vigor el Decreto de reforma electoral⁶; no obstante, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 261/2023 del índice de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó suspender el Decreto y esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 1/2023⁷ con la finalidad de que las personas justiciables tuvieran pleno conocimiento de cuáles serían las reglas procesales aplicables para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación.

En el referido acuerdo se determinó, entre otras cuestiones, que los asuntos presentados del veintiocho de marzo en adelante serán tramitados, sustanciados y resueltos con base en la Ley de Medios publicada en mil novecientos noventa y seis, con todas sus reformas.

En ese sentido, dado que la demanda que originó este recurso se presentó el diecinueve de mayo, se resolverá conforme a las disposiciones vigentes de forma previa a la entrada en vigor del referido Decreto.

III. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, por ser un

⁶ Denominado "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral".

⁷ ACUERDO GENERAL 1/2023 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON MOTIVO DE EFECTOS DERIVADOS DE LA SUSPENSIÓN EN EL INCIDENTE DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 261/2023.



recurso de reconsideración, materia de su conocimiento exclusivo.⁸

IV. PERSONAS TERCERAS INTERESADAS

1. Comparecencia

En este caso, se reconoce el carácter de **terceras interesadas** a Óscar Valencia García y Eufrasia José Pacheco, quienes actúan por propio derecho, al cumplirse con los requisitos legales.

La publicación en los estrados de la responsable de la interposición del presente medio de impugnación, para efectos de la comparecencia de terceros interesados en el plazo de cuarenta y ocho horas,⁹ se realizó el diecinueve de mayo a las catorce horas con catorce minutos. Por tanto, la conclusión del plazo ocurrió a la misma hora del veintitrés siguiente.¹⁰

1. Forma. En el escrito se hace constar los nombres y las firmas de las personas comparecientes, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta, que es que subsista el acto impugnado.

2. Oportunidad. Al haberse presentado el veintitrés de mayo a las once horas con cincuenta y tres minutos, se encuentra en tiempo.

3. Interés jurídico. Las comparecientes acreditan contar con un interés contrario al recurrente, porque formaron parte de la cadena impugnativa de origen, fueron partes actoras en la instancia de la Sala Regional

⁸ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, Base VI y 99, cuarto párrafo, fracción X, de la Constitución, 166, fracción X y 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica y 64 de la Ley de Medios.

⁹ Artículo 67, de la Ley de Medios.

¹⁰ En el entendido de que, al tratarse de una controversia relacionada con elecciones de un sistema normativo indígena, únicamente deben contar para el cómputo de los plazos los días hábiles.

Esto, en términos de la jurisprudencia 8/2019, de rubro: "**COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES.**"

responsable y cuentan con un interés contrario al del recurrente, en virtud de que pretenden que subsista el acto impugnado y sus consecuencias.

2. Causal de improcedencia alegada

La parte tercera interesada sostiene que la demanda debe desecharse porque no se colma el requisito especial de procedencia, pues –desde su óptica– la sala responsable no declaró indebidamente la inconstitucionalidad de una regla del sistema normativo indígena, solo hizo un contraste con lo dispuesto en el artículo 2° constitucional para determinar que era inválida la regla.

Esta Sala Superior considera que la causal de improcedencia es **infundada**, ya que el presente recurso cumple el requisito especial de procedencia, porque se advierte que la sala responsable inaplicó al caso concreto una norma del sistema normativo de la comunidad zapoteca.

Por regla general, las sentencias emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables y solo excepcionalmente pueden ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración.¹¹

Los artículos 61, párrafo 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, disponen que el recurso de reconsideración procede contra las sentencias de las Salas Regionales en las que se resuelva la inaplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución general.

Ahora, esta Sala Superior ha considerado que la inaplicación de una norma de derecho indígena hace procedente el recurso de reconsideración, porque estos sistemas normativos involucran el reconocimiento de un principio tutelado desde la norma fundamental

¹¹ De conformidad con lo previsto en el artículo 25 de la Ley de Medios.



como lo es la autonomía de las citadas comunidades.¹²

En el presente caso, la Sala Regional Xalapa consideró fundado el agravio en el que se sostuvo la omisión del Tribunal local de suplir la deficiencia de la queja y realizar control de constitucionalidad *ex officio* de una norma del sistema normativo consistente en que **la persona electa como presidente municipal informa la integración del resto del ayuntamiento con posterioridad a los resultados de la votación.**

Así, la sala responsable revocó la resolución del Tribunal local y –en plenitud de jurisdicción– realizó oficiosamente un control de constitucionalidad de esa norma, la declaró inconstitucional e inconvencional y, en consecuencia, revocó el acuerdo del Instituto local impugnado, declaró la nulidad de la elección del ayuntamiento y ordenó la celebración de elecciones extraordinarias.

Por tanto, se desestima la causal de improcedencia invocada.

3. Manifestaciones a manera de alegatos

Por último, se advierte que el trece de junio se presentó en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior un escrito firmado por las terceras interesadas y veintidós personas más (quienes se ostentan como ciudadanas del municipio de San Agustín Loxicha).

Ahora bien, aún y cuando se tomará en cuenta al momento de resolver la *litis*¹³, los argumentos ahí vertidos resultan **inoportunos**, pues pretenden incorporar razonamientos novedosos para perfeccionar los alegatos rendidos en el escrito de terceros interesados, con posterioridad

¹² Jurisprudencia 19/2012, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.**”

¹³ En atención al deber de los órganos jurisdiccionales de suplir la deficiencia de la queja en asuntos relacionados con pueblos y comunidades indígenas, y la jurisprudencia 22/2018, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. CUANDO COMPARECEN COMO TERCEROS INTERESADOS, LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN RESPONDER EXHAUSTIVAMENTE A SUS PLANTEAMIENTOS.**”

al plazo previsto legalmente para verter éstos; sin que guarden relación con hechos supervenientes de la presente controversia.

V. PROCEDENCIA

La demanda cumple los requisitos de procedencia.¹⁴

1. Forma. Se interpuso por escrito y constan: **a)** nombre y firma del recurrente; **b)** domicilio para notificaciones; **c)** identificación del acto impugnado; **d)** los hechos base de la impugnación; y **e)** los agravios y preceptos jurídicos presuntamente violados.

2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro de los tres días¹⁵, pues la sentencia impugnada se notificó al recurrente el dieciséis de mayo y se impugnó el diecinueve siguiente.

3. Legitimación. Se satisface, porque el recurso lo interpuso una persona por su propio derecho, quien se ostenta como candidato electo a la presidencia municipal del ayuntamiento.

4. Interés jurídico. Se actualiza el requisito, en tanto el recurrente forma parte de la cadena impugnativa de la que deriva el presente recurso.

5. Definitividad. Se colma el requisito, pues no hay otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

6. Requisito especial. El recurso de reconsideración cumple el requisito especial de procedencia, pues la sala regional realizó control de constitucionalidad de oficio sobre norma del sistema normativo indígena de la comunidad zapoteca de mérito, y la inaplicó al caso concreto, por considerarla contraria a la Constitución; según lo ya sostenido al estudiar la causal de improcedencia invocada por la parte tercera interesada.

¹⁴ Artículos 7, numeral 2; 8, numeral 1; 9, numeral 1; 13, numeral 1, inciso b); 109, numeral 1, inciso b) y 110, todos de la Ley de Medios.

¹⁵ Previsto en el artículo 66, inciso a), de la Ley de Medios.



En consecuencia, se advierte que se cumplen los requisitos legales y jurisprudenciales para que este órgano de justicia constitucional estudie la materia de la controversia.

VI. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

1. Contexto fáctico del conflicto.

Previo a precisar la materia de la controversia y estudiar los agravios planteados, se considera importante puntualizar el contexto del litigio.

El municipio de San Agustín Loxicha es un municipio zapoteco de la costa central enclavado en la Sierra Sur de Oaxaca, una de las zonas identificadas, en todo el país, con los municipios con mayor pobreza y marginación.

Se constituye y organiza bajo el régimen de sistema normativo indígena¹⁶, cuenta con una población total de veintiséis mil ciento noventa y cuatro habitantes y cuenta con sesenta y dos localidades.¹⁷

En su contexto político y social, San Agustín Loxicha, se ha identificado, en la historia de finales del siglo pasado, con diferentes conflictos armados que devienen desde los años setenta. Se le identifica, según datos estatales, mas no por la comunidad, con la guerrilla iniciada en Guerrero por el Ejército Popular Revolucionario (EPR) en 1996.

Ello ha detonado, en la zona, y en este municipio, diferentes enfrentamientos armados entre marinos, policías y guerrilleros, que concluyeron en muertes (de varios integrantes de su Ayuntamiento), la detención de más de cientos de detenidos, muchos fueron liberados, y actualmente algunos de ellos todavía presos.

De ahí que el Ejército ocupara varias comunidades de Loxicha y estableció tres bases de operaciones mixtas en las cabeceras

¹⁶ Según el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018.

¹⁷ Véase San Agustín Loxicha, Oaxaca clave geoestadística 20085 disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/20/20085.pdf

municipales de San Agustín, Magdalena y La Sirena.¹⁸

En la actualidad, San Agustín Loxicha, también, se caracteriza por altos índices de feminicidios¹⁹, así como de violencia.²⁰

El sistema normativo indígena de San Agustín Loxicha.

Su ayuntamiento se integra por catorce concejalías, a saber: una presidencia municipal, dos sindicaturas y once regidurías; además de sus respectivos cargos suplentes.²¹

El procedimiento electivo de los cargos municipales es organizado por el Consejo Municipal Electoral, integrado por una presidencia (a solicitud de las autoridades municipales y designada por el OPLE); una persona secretaria, designada por sesión de cabildo; y representantes acreditados de cada planilla de candidaturas a los cargos municipales.²²

El proceso comicial se realiza –fundamentalmente– a través de planillas acreditadas ante la autoridad municipal y la votación se ejerce en secrecía, bajo el sistema de boletas a llenar en urnas.²³

Ahora bien, de constancias se advierte que es un hecho no controvertido que, en los más recientes procesos electivos de las autoridades municipales²⁴, se realizó una práctica en la comunidad, consistente en que –una vez obtenido el resultado final de la votación– la persona que cuente con el mayor número de votos ocupa el cargo de la presidencia

¹⁸ Todas las referencias fueron tomadas de: Mendoza, Betzabé. 2009. Participación Social Armada en Oaxaca. Ejército Popular Revolucionario. En Estudios políticos, núm. 17, novena época, mayo-agosto. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: UNAM. P. 61-83. Consultable en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n17/0185-1616-ep-17-61.pdf>

¹⁹ En 2023, la regidora de educación suplente fue asesinada (Ver: <https://aristeginoticias.com/0505/mexico/doble-feminicidio-en-oaxaca-una-de-ellas-es-regidora-suplente-de-educacion-en-loxicha/>).

²⁰ En 2022 un expresidente municipal fue asesinado (Ver: <https://www.primeralineamx.com/2022/06/14/ejecutan-a-balazos-a-expresidente-de-san-agustin-loxicha/>).

²¹ Ibidem, fojas 11 y 12.

²² Ídem, foja 8.

²³ Ídem, foja 7.

²⁴ Véase a foja 14 del acuerdo IEEPCO-CG-SNI-199/2016 disponible en: https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2016/IEEPCO_CG_SNI_199_2016.pdf para el proceso electivo de 2016; y foja 11 del Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-76/2019, disponible en: https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2019/IEEPCO_CG_SNI_76_2019.pdf para el proceso electivo de 2019.



municipal y presenta al Consejo Municipal Electoral la relación de las personas ciudadanas que integrarán los demás cargos del ayuntamiento.

Se advierte que, este sistema de organización y autogobierno, cuyas reglas se han repetido en por lo menos los tres procesos electivos más recientes, han permitido la renovación pacífica de las autoridades locales, la gobernabilidad y la paz social.

Así, en la pasada elección, correspondiente al proceso electoral 2022, el Consejo Municipal Electoral declaró que el aquí recurrente obtuvo la mayor cantidad de votos y, en consecuencia, éste informó la lista de las personas que integrarían el resto de las concejalías.

Con base en el cómputo final de la elección, realizado por el Consejo Municipal Electoral en sesión de tres de octubre de dos mil veintidós, el primer lugar (José José Martínez – planilla Morado) obtuvo 5,213 votos mientras que el segundo (Oscar Valencia García- Planilla verde) tuvo 4,763 votos. El CG del Instituto local validó la elección y, con motivo de las impugnaciones respectivas, el Tribunal local confirmó el acuerdo indicado.

Ante la presentación de un juicio de la ciudadanía, la Sala Regional revocó la resolución del Tribunal local, en plenitud de jurisdicción revocó el acuerdo del OPLE, calificó de inconstitucional e inconvencional la norma interna e, invalidó la elección y ordenó convocar a elecciones extraordinarias.

Con motivo de la resolución de la Sala Xalapa el recurrente acude a esta instancia constitucional.

2. Delimitación de la *litis*.

Del contenido de la demanda se advierte que le causa agravio al recurrente que la Sala Regional realizó control de constitucionalidad de la norma del sistema indígena que prevé que la persona que sea electa para la presidencia designa a las demás concejalías posteriormente a la elección.

Así, la decisión referida será solo el objeto de estudio en esta instancia constitucional, las restantes consideraciones de la Sala Xalapa controvertidas por el recurrente –relacionadas con temas de estricta legalidad– quedan excluidas de la *litis*, por no tener aspectos de constitucionalidad.^{25 y 26}

3. Marco jurídico.

I. Sobre el derecho a la libre determinación.

El artículo 2o de la Constitución en el apartado A reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía.

El Convenio²⁷, la Declaración,²⁸ la Ley Electoral²⁹, la Constitución local³⁰ y la Ley local³¹ reconocen y garantizan el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno, entre otras cuestiones, para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

Asimismo, reconocen que, en la regulación y solución de sus conflictos internos, **pueden aplicar sus propios sistemas normativos, que tienen autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas culturales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.**

Además, se establece que tienen derecho a tener y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales,

²⁵ Resultan aplicables, entre otras, las ejecutorias de los asuntos SUP-REC-59/2023, SUP-REC-262/2022, y SUP-REC-2176/2021 y sus acumulados.

²⁶ Tales temáticas son, fundamentalmente, las siguientes: **1.** Indebido desechamiento de una de las demandas locales, por extemporaneidad; y **2.** Indebido análisis probatorio y motivación incorrecta sobre el supuesto bloque de vías de comunicación que impidió el ejercicio del voto, la modificación del cargo de la presidencia del consejo municipal en beneficio de la planilla ganadora, el uso indebido de recursos públicos y la inelegibilidad del candidato ganador por no tener un modo honesto de vivir.

²⁷ Artículo 8.

²⁸ Artículos 3,4 y 5.

²⁹ Artículo 26, numeral 4.

³⁰ Artículos 1, 16 y 25.

³¹ Artículo 273.



manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

La Corte Interamericana ha sostenido que el Estado debe considerar a las comunidades indígenas en las instituciones y órganos estatales, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, **siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.**³²

Esta Sala Superior³³ ha sostenido que el estudio de los casos sobre derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas debe realizarse con una **perspectiva intercultural** que atienda al contexto sociocultural de las comunidades indígenas para definir los límites de la controversia.³⁴

Por otro lado, ha señalado³⁵ que el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía, comprende entre otros:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de su autonomía para **elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos** de sus integrantes; y
- 2) El ejercicio de sus **formas de gobierno** con sus normas, procedimientos y prácticas, para respetar sus instituciones políticas y sociales.

En pleno respeto del derecho de autodeterminación en la elección de sus autoridades deben aplicarse **las normas de la comunidad**, sin que **tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y**

³² Caso Yatama vs Nicaragua. Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 225.

³³ Jurisprudencia 19/2018, de rubro “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**”.

³⁴ Tesis LII/2016, de rubro “**SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO**”.

³⁵ Jurisprudencia 19/2014, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.**”

organizacionales de toda elección por partidos políticos, contemplados en la Constitución para que se les reconozca validez siempre que no exista vulneración a derechos fundamentales.

II. Principios de maximización de la autonomía y de mínima intervención.

Esta Sala Superior ha sostenido jurisprudencialmente la existencia del principio constitucional de maximización de la autonomía³⁶, por el cual, las autoridades jurisdiccionales están obligadas a **salvaguardar y proteger, en la mayor medida posible**, el sistema normativo indígena que rige a cada pueblo o comunidad indígena, **siempre que se respeten los derechos humanos**; lo que conlleva tanto la posibilidad de **establecer sus propias formas de organización**, como también la de **regularlas**, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

Por su parte, el principio de mínima intervención de los órganos del Estado mexicano en la autoorganización de los pueblos y comunidades indígenas –como complemento del diverso de maximización de la autonomía³⁷ –exige que las autoridades estatales busquen la **menor injerencia en los asuntos internos indígenas**, en casos en que sea **necesario** que el Estado intervenga para tutelar derechos fundamentales, el pacto federal, la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México.³⁸

4. Caso concreto.

I. ¿Qué resolvió la Sala Regional Xalapa?

Consideró fundado el agravio sobre vulneración al principio de exhaustividad y en plenitud de jurisdicción analizó la constitucionalidad

³⁶ Jurisprudencia 37/2016 de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.”**

³⁷ Véase la ejecutoria del expediente SUP-REC-59/2020.

³⁸ Confróntese la fracción III del apartado A del artículo 2o constitucional.



de una norma del sistema normativo indígena.

Sostuvo que el registro de “planillas” con candidaturas únicas para que el ganador designe discrecionalmente los otros trece cargos del ayuntamiento y sus suplentes, es una práctica inconstitucional que vulnera el principio de representación democrática.

Además, consideró que esa norma vulnera los principios constitucionales de autenticidad y de libertad del voto, porque las candidaturas de los catorce cargos que integran el ayuntamiento no se ponen en consideración del electorado (ello daría la posibilidad de que cambiara el sentido de su voto), ni se permite verificar el cumplimiento de los requisitos incluidos en la convocatoria para poder participar.

Adicionalmente, sostuvo que la norma es inconstitucional porque implica la elección de una persona con un objeto contrario a la Constitución, que consiste en la transferencia del ejercicio del voto por parte de las personas sufragantes al ganador de la contienda, para que éste designe a los demás integrantes del cabildo; de manera que el electorado desconoce el efecto que pueda tener su voto en la elección del resto de las concejalías.

La Sala Xalapa consideró que la norma vulnera los artículos 35 y 115 de la Constitución General, impide que la ciudadanía ejerza su derecho al voto pasivo de manera directa en la elección de cargos municipales, al permitir que se ejerza de forma indirecta, a través de la representación de una persona de elección directa, que ocupará la presidencia municipal.

Por tanto, revocó la sentencia impugnada y el acuerdo del CG del Instituto local, para el efecto de reponer la elección desde la emisión de la convocatoria, y se registre la postulación de candidaturas en una interpretación correcta del término “planillas” como listas de candidaturas.

II. ¿Qué plantea el recurrente?

Esencialmente, el recurrente considera que la Sala Regional interpretó indebidamente el principio constitucional de libre autoorganización de los pueblos y comunidades indígenas e inaplicó la norma consuetudinaria por la que el presidente municipal electo designa a las otras concejalías.

Además, contrario a lo razonado por la responsable, alega que la costumbre indicada sí fue plasmada en la convocatoria respectiva y que la Sala Regional no analizó el asunto con perspectiva intercultural.

Argumenta que se vulnera la libre determinación de la comunidad prevista en el artículo 2° constitucional. La norma es constitucional al no vulnerar derechos políticos, porque la ciudadanía ejerce su voto a los cargos del ayuntamiento distintos a la presidencia municipal de forma indirecta a través del presidente electo, ya que el artículo 115 constitucional no debe aplicarse de manera indiscriminada en sistemas normativos indígenas.

III. ¿Cuál es la decisión de esta Sala Superior?

Es **fundado** el agravio porque **la norma del sistema normativo indígena no es contraria al marco constitucional**, en tanto que tiene sustento en el bloque de constitucional y convencional aplicable relacionado con el derecho humano a la libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, y no vulnera el derecho al voto pasivo.

De modo que, la Sala Xalapa incumplió con su obligación de juzgar con perspectiva intercultural³⁹ pues omitió identificar el derecho aplicable a los sistemas normativos indígenas, lo que tuvo como consecuencia que de forma incorrecta inaplicara la norma del sistema normativo indígena del municipio de San Agustín Loxicha, la cual, es conforme a su derecho

³⁹Jurisprudencia 19/2018 de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**. Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>.



de la libre determinación y autonomía.

En efecto, de una interpretación sistemática del bloque de constitucionalidad aplicable, se desprende que el reconocimiento de esos derechos implica que los pueblos y comunidades indígenas puedan emitir sus propias normas jurídicas a efecto de regular sus procesos electorales comunitarios conforme a sus propias necesidades⁴⁰.

Lo correcto sería realizar una interpretación conforme del conjunto de normas integrantes del bloque de constitucionalidad sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno, en contraste con los artículos 35 y 115 constitucionales, así como observar el contexto cultural, político y social de la comunidad.

Análisis del voto indirecto para elegir las concejalías en San Agustín Loxicha.

a) El voto indirecto en el sistema normativo indígena es constitucional

A partir de la interpretación conforme del bloque de constitucionalidad se deriva que de la expresión de autonomía y autogobierno indígena se recoge en un sistema normativo que reúne un conjunto de derechos protegidos o regulados en sus leyes y todas las formas de su organización cívica, política, económica y religiosa.

Es decir, en un conjunto de normas jurídicas que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y que sus autoridades aplican para la resolución de conflictos, así como, para mantener una gobernabilidad armónica, las cuales, se deciden en el marco de ese mismo régimen.

⁴⁰ Jurisprudencia 19/2014 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.** Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>.

Lo contrario, como lo dispone la norma en estudio y de su indebida interpretación, sería desconocer el pluralismo jurídico que se reconoce como parte del sistema jurídico de las normas creadas por los pueblos y comunidades indígenas; **asimismo, implicaría asimilar las reglas de las elecciones por el régimen de partidos políticos a las diversas de los pueblos y comunidades indígenas.**

En ese sentido, este órgano jurisdiccional considera que, entre otros, es el artículo 2, de la Constitución Federal, el precepto normativo que debe regular el asunto en análisis, ya que, estamos ante la celebración de una elección bajo el sistema normativo indígena de una comunidad, lo cual **no corresponde con las reglas que rigen al sistema de partidos políticos.**

En este orden, contrario a lo sostenido por la Sala Regional, esta Sala Superior advierte que la exigencia, **sin margen de acción, de voto directo en las elecciones municipales**, prevista en el artículo 115, fracción I y en análisis a la luz del artículo 2, admite una lectura distinta para el sistema normativo indígena, al estar de **por medio la tutela del derecho humano la libre determinación y autonomía.**

Esto es que, deben leerse ambas disposiciones constitucionales ante la posibilidad que, en ejercicio del derecho de autonomía y libre determinación en los sistemas normativos indígenas, existe la posibilidad, **sin ser esta inconstitucional**, de que el voto indirecto sea aplicable en estos regímenes de elección indígena.

Esto, pues **no existe motivo** alguno para concluir que **–por sí mismo–** el ejercicio del **sufragio de manera indirecta violente el derecho político-electoral de la ciudadanía a votar.**

En un análisis de los requisitos del voto previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos, no se prevé que el sufragio deba ser



directo⁴¹; y, por su parte, el artículo 115 constitucional fracción primera invocada para fundamentar que el derecho al voto debe ejercerse de manera directa (para no vulnerar derechos fundamentales⁴²) no es aplicable a la luz del artículo 2º constitucional, pues entre otras cuestiones, se advierte que esa interpretación se refiere a los municipios regulados por el sistema de partidos políticos y no a los sistemas normativos indígenas.

Al contrario, una de las formas de participación política de la ciudadanía –propias de los sistemas democráticos– es la de los **mecanismos de democracia indirecta**, que tienden a facilitar ejecutividad en el gobierno y en la toma de decisiones.⁴³

Así, en el caso particular de los sistemas normativos indígenas, existen tales mecanismos de participación indirecta, emanados de la voluntad de la comunidad.

En efecto, esta Sala Superior ha reconocido elecciones de sistemas normativos indígenas en las que la comunidad no participa de forma directa.

Véase, por ejemplo, el caso del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, en el que la máxima autoridad municipal es electa

⁴¹ **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

⁴² **Artículo 115.** [...] I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. (...)

⁴³ Véase en diferentes sistemas electorales del mundo como, por ejemplo: **1)** Estados Unidos de América y la elección de su presidente, quien es elegido indirectamente, a través de un Colegio Electoral y no de manera directa por el voto de la ciudadanía; **2)** En países con sistemas de gobierno parlamentario o semiparlamentario, como España o Francia, en los cuales, los congresistas elegidos por el voto popular ratifican con su voto de confianza al candidato a jefe de Gobierno (el Primer ministro) propuesto por la cabeza de Estado. En el caso de Francia, las senadurías son elegidas por un colegio electoral compuesto por representantes de las comunas, consejos regionales y municipales, alcaldes, adjuntos a la alcaldía y parlamentarios; **3)** De igual forma están los casos de India, Israel, Italia, Japón, China, Alemania, entre otros.

SUP-REC-161/2023

indirectamente, mediante representantes votados en cada una de las comunidades que integran el municipio.⁴⁴

De la misma manera, el sistema normativo indígena de Santiago Choapám, Oaxaca, en el que la integración de su cabildo es designada una vez que las diferentes agencias municipales y la cabecera elige a quienes integrarán ese ayuntamiento, sin que, en el ejercicio del voto, se conozca qué cargo o concejalía ostentarán las personas electas.⁴⁵

Igualmente, el caso de la comunidad indígena Tohono O'odham, Sonora, las personas que ocupan el cargo de la regiduría étnica, son electas por la autoridad tradicional (llamada gobernador o gobernadora) y –en caso de que haya algún conflicto al respecto– el órgano encargado de dirimirlo es el Consejo Supremo, integrado por las autoridades tradicionales de los distintos asentamientos de la comunidad.⁴⁶

Aunado a todo lo anterior, esta Sala Superior **al tutelar el derecho a la libre determinación y autonomía en los sistemas normativos indígenas**, ha reconocido que los elementos del voto pueden ser distintos que al sistema de partidos políticos.

Requisitos del voto en el sistema de partidos políticos ⁴⁷	Requisitos del voto en los sistemas normativos indígenas ⁴⁸
Solo existe un método de elección.	Según su método de votación y elección de candidaturas.
Universal	Universal. Bajo interpretaciones distintas según los contextos de cada municipio ⁴⁹ .
Secreto	Secreto/sin secrecía.
Directo	Directo/indirecto
Libre	Libre (siempre debe observarse para evitar la coacción del voto)

Como se puede observar, los requisitos del voto en el sistema de partidos políticos deben cumplirse, según el artículo 115 constitucional, pues solo

⁴⁴ Cfr. la ejecutoria del expediente SUP-REC-194/2022, fojas 16 a 19.

⁴⁵ Véase la sentencia SUP-REC-851/2015.

⁴⁶ Cfr. la ejecutoria del asunto SUP-REC-395/2019, foja 49.

⁴⁷ Artículo 41, párrafo tercero, fracción I; y 115, fracción I, de la Constitución General.

⁴⁸ De una interpretación del artículo 2° de la Constitución General.

⁴⁹ Véase la sentencia SUP-REC-1187/2017.



admite un método de elección.

Por su parte, en el sistema normativo indígena, según la comunidad y su forma de autogobierno, estos requisitos son válidos al reconocerse en un conjunto de normas que, las propias Asambleas comunitarias a partir de su auto disposición normativa las genera y aplica según los contextos de su municipio, las cuales, esta Sala Superior ha considerado válidas siempre que no vulneren derechos políticos u otros derechos humanos.⁵⁰

En ese sentido, esta Sala Superior considera que **el voto indirecto en los sistemas normativos indígenas es constitucional** al estar fundamentado en el derecho humano a la libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, en la pluriculturalidad y el pluralismo jurídico.

b) Caso concreto. La norma interna del municipio de San Agustín Loxicha es constitucional

Esta Sala Superior considera que **es constitucional** la norma interna del municipio de San Agustín Loxicha que prevé un sistema de votación indirecta, mediante el cual la candidatura que resulte ganadora en la contienda electoral ocupa el cargo de la presidencia municipal y designa, de entre las personas de las planillas, a quienes integrarán el resto de las concejalías municipales

En el caso, esta Sala Superior advierte que dicha norma indígena **emana del libre ejercicio de autodeterminación y autogobierno por parte de la comunidad** y que no vulnera el ejercicio del voto pasivo de sus integrantes, ya que, se considera que el requisito del voto indirecto en el sistema normativo indígena está fundamentado en el bloque de constitucionalidad aplicable.

Asimismo, esa norma, se encuentra acreditado que –al menos– ha sido

⁵⁰ Jurisprudencia 19/2014 de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.**”

aplicada en los últimos tres procesos electorales municipales, lo cual ha dado funcionalidad y gobernabilidad al municipio, tan es así que no fue controvertida previamente por personas integrantes del municipio sino hasta las elecciones de dos mil veintidós.

En efecto, **ha convenido al funcionamiento de su ayuntamiento**, en la medida en que permite que la integración del cabildo se conforme por personas afines a distintas planillas, lo que ha abonado a la **gobernabilidad** del municipio, conformado, además, por sesenta y dos localidades indígenas.

Una gobernabilidad que como se puede entender en el contexto histórico cultural y político social del municipio es de primordial necesidad, en tanto que, ha atravesado por diferentes etapas de ingobernabilidad desde la década de los setenta por múltiples factores como presencia de la “guerrilla”, de militares, de diferentes grupos caciquiles, así como por la pobreza extrema y marginación.

Así, este órgano de justicia constitucional considera que, en cumplimiento de las exigencias propias del principio de maximización de la autonomía y de mínima intervención, así como de la perspectiva intercultural y contextual, y en virtud de que –por sí mismo– el mecanismo de votación indirecta no vulnera derechos fundamentales de la comunidad de San Agustín Loxicha, la norma analizada es apegada al bloque constitucional.

Por último, no sobra precisar que, contrario a lo resuelto por la sala responsable, esta Sala Superior advierte que la norma en análisis no violenta el derecho al voto libre e informado de la ciudadanía, ni la imposibilita para postularse a los cargos de elección popular; pues cumple con las exigencias del principio de certeza electoral.

Esto es así, porque de constancias se advierte que la norma fue conocida por el electorado con anterioridad a la celebración de las elecciones, ya que se previó expresamente en la convocatoria pública emitida con



oportunidad por la autoridad municipal para el proceso electoral 2022.

Se inserta el texto en imagen de la parte correspondiente de la convocatoria⁵¹, para mayor claridad:

El Consejo Municipal Electoral recibirá las actas de escrutinio y cómputo de las casillas instaladas y realizará el cómputo final, sumando los votos obtenidos por cada candidato o candidata, y quien obtenga el mayor número de votos será quien ocupe el cargo presidente o presidenta municipal y encabezara el Honorable Ayuntamiento para el periodo 2023-2025. Quien haya resultado ganador deberá presentar a la brevedad la relación de ciudadanos y ciudadanas que integrarán el ayuntamiento, el cual está conformado por 14 concejales propietarios y 14 concejales suplentes.

De esta manera, la Sala Superior considera que los argumentos vertidos por los terceros interesados en sus escritos de comparecencia resultan **infundados**.

Esto es así, pues tienen por objeto justificar que es inconstitucional la elección indirecta de las concejalías del ayuntamiento diversas a la presidencia municipal; en virtud de que –a su entender– restringen de manera absoluta el derecho al voto directo en elecciones municipales de los integrantes de la comunidad y permiten la práctica de conductas cacicales que históricamente han afectado a la comunidad.

Sin embargo –como ya fue desarrollado– este órgano de justicia constitucional considera que una interpretación armónica, sistemática y funcional de los artículos 2 y 115, fracción I constitucionales, lleva forzosamente a concluir que en los sistemas normativos indígenas la exigencia del ejercicio del voto directo para la elección de los cargos municipales no es aplicable, ni (mucho menos) absoluta.

Fundamentalmente, porque en atención al derecho de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, y los principios de mínima intervención y maximización de la autonomía, se advierte que tal mecanismo de democracia indirecta abona a la gobernabilidad y

⁵¹ Visible en copia certificada a fojas 64 a 72 del tomo identificado por el Tribunal local como cuaderno accesorio 1.

funcionalidad de las comunidades, y no vulnera –por sí misma– derechos político-electorales.

Por las razones expuestas, se concluye que la norma interna objeto de análisis se encuentra apegada a marco constitucional por no vulnerar los derechos de la ciudadanía de la comunidad indígena.

5. Efectos.

En consecuencia, lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada para los siguientes efectos:

- 1. Se revoca la resolución reclamada únicamente en lo que fue materia de impugnación**, por lo que se dejan intocadas las consideraciones que declararon como infundados los agravios de las personas actoras en esa instancia.
- En consecuencia, **se confirma la sentencia del Tribunal local** emitida el veintiocho de marzo en los expedientes JNI/10/2023, JDCI/14/2023 y JDCI/18/2023 acumulados.
- Igualmente, **se confirma el acuerdo** del Consejo General del Instituto local que declaró la **validez de la elección ordinaria de las concejalías del ayuntamiento de San Agustín Loxicha, Oaxaca, para el periodo 2023-2025.**

Por lo expuesto y fundado se

VII. RESUELVE.

PRIMERO. Se **revoca** la resolución reclamada en lo que fue materia de impugnación.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia del Tribunal local impugnada en la instancia regional y, en consecuencia, el **acuerdo** del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que declaró la **validez de la elección ordinaria de las concejalías del**



ayuntamiento de San Agustín Loxicha, Oaxaca, para el periodo 2023-2025.

Notifíquese conforme a Derecho.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron la magistrada y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de los magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales; la magistrada Janine M. Otálora Malassis actúa como presidenta por ministerio de ley y emite voto de calidad, con fundamento en el artículo 167, párrafo sexto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; con la ausencia de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los magistrados Reyes Rodríguez Mondragón y José Luis Vargas Valdez; ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de la presente sentencia y de que esta 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 CONJUNTO QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE A. FUENTES BARRERA E INDALFER INFANTE GONZALES EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-161/2023, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 167, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, ASÍ COMO 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

- 1 Respetuosamente, queremos manifestar las razones por las que no compartimos el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría de este Pleno.
- 2 En esencia, consideramos que la regla de uso consuetudinario de la comunidad de San Agustín Loxicha, Oaxaca que permite a la persona electa como presidente municipal elegir al resto de los cargos del ayuntamiento con candidaturas desconocidas o que fueron postuladas para otros cargos, es **inválida**.

I. Contexto del caso

- 3 La controversia tiene su origen en la celebración de la asamblea electiva para la renovación de las autoridades del municipio de San Agustín Loxicha, Oaxaca, para el periodo 2023-2025; en ella, el recurrente, José José Martínez, resultó electo en el cargo de presidente municipal.
- 4 La regla contenida en el método electivo de la comunidad, de uso consuetudinario, consiste en que sus miembros eligen *mediante voto directo* a quien ocupará el cargo de la presidencia municipal y éste es quien designa al resto de las personas que integrarán el cabildo municipal.
- 5 Así, una vez que se integró el cabildo y que su validez fue determinada por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), diversas personas inconformes presentaron medio de impugnación para controvertir la sentencia del Tribunal local, mismo que también confirmó su validez.



- 6 En su oportunidad, la Sala Regional Xalapa sostuvo que la manera en que se integra el cabildo a partir de la regla prevista en el sistema normativo interno del municipio vulnera el principio de representación democrática y hace nugatorio el derecho de participación política de la ciudadanía, en su vertiente pasiva para contender a ocupar cargos de elección, o bien, de elegirlos, pues no son votados de manera directa por la propia ciudadanía de la comunidad.
- 7 En consecuencia, la Sala Regional Xalapa revocó la resolución local, declaró la nulidad de la elección municipal y ordenó reponer la convocatoria y el registro de las candidaturas en planillas para todos los cargos del Ayuntamiento.
- 8 En la demanda, se alega que dicha norma: i) no viola algún derecho humano o político; y, ii) no es nueva, pues se ha aplicado para los procesos de 2013, 2016 y 2019, lo cual fue un consenso de la comunidad que se plasmó en la convocatoria, por lo que era innecesario que se avisara a la comunidad, ya que siempre se ha hecho así. De ahí, que fue excesivo declarar la nulidad de la elección.

II. Consideraciones de la mayoría

- 9 En el proyecto aprobado por la mayoría decidió revocar la resolución de la Sala Regional y, en consecuencia, confirmar la sentencia del Tribunal local que a su vez confirmó el acuerdo del Instituto local que declaró la validez de la elección ordinaria de las concejalías del ayuntamiento de San Agustín Loxicha, Oaxaca, para el periodo 2023-2025.
- 10 La propuesta sostuvo como premisa central que la norma impugnada se encuentra apegada al marco constitucional, pues tiene sustento en la libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas previsto en el artículo 2° constitucional, por lo que no se vulnera el derecho al voto pasivo.
- 11 Así, consideró que efectivamente la Sala Regional realizó un indebido control de constitucionalidad de la norma que prevé que la persona que

SUP-REC-161/2023

sea electa para la presidencia municipal designe a las 13 concejalías posteriormente a la elección, porque al analizarla no juzgó la regla con perspectiva intercultural.

- 12 Para la mayoría la norma cuestionada emana del libre ejercicio de autodeterminación y autogobierno por parte de la comunidad; no vulnera el ejercicio del voto pasivo y libre de la ciudadanía ni la imposibilita para postularse a los cargos de elección; además, es una norma que ha sido aplicada en los últimos 3 procesos electorales municipales (2013, 2016 y 2019), lo cual ha dado funcionalidad y gobernabilidad al municipio, tan es así que no fue controvertida hasta las elecciones de 2022.
- 13 Finalmente, la mayoría consideró que es una norma que permite que la integración del cabildo se conforme por personas afines a distintas planillas, lo que ha abonado a la gobernabilidad del municipio, conformado, por 62 localidades indígenas.
- 14 Con base en lo anterior, para la mayoría sí es sostenible la constitucionalidad de la norma.

III. Consideraciones que sostienen el voto

- 15 Respetuosamente, no compartimos el análisis y la constitucionalidad de la regla que se cuestiona, sobre la base de que ésta es conforme con los principios de autodeterminación y autogobierno previstos en el artículo 2 constitucional.
- 16 En nuestra opinión, **concentrar en una persona** la facultad de elegir a todas las autoridades municipales desnaturaliza el derecho de participación política del resto de los miembros de las comunidades y la posibilidad de que el ayuntamiento funja como un verdadero órgano colectivo y plural.
- 17 La razón por la que nos apartamos del criterio mayoritario radica en que para valorar la constitucionalidad de la regla cuestionada debió hacerse un ejercicio de ponderación entre el artículo 2 constitucional, que regula



los principios de autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, con el resto de los valores y principios que establecen que las autoridades municipales deben ser designadas mediante voto popular directo, establecidos en los artículos 35, 41, 115 y 116, también constitucionales.

- 18 El artículo 2 constitucional, apartado A, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía.
- 19 Estos derechos implican que las comunidades indígenas tienen autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas culturales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.
- 20 Sin embargo, ese derecho no es irrestricto, ni ilimitado. Por el contrario, el mismo artículo 2° constitucional señala que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, y precisa que *en ningún caso las prácticas comunitarias puedan limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.*
- 21 Es criterio de esta Sala Superior que las elecciones efectuadas bajo sistemas normativos indígenas, si bien gozan de autonomía y se rigen por su propia autodeterminación, ello no es absoluto, pues también deben observar los principios constitucionales con los que pueden entrar en tensión.
- 22 Bajo esta premisa, su método de elección no puede ser incompatible con los derechos humanos y principios que son exigibles en cualquier elección, lo que implica que sus prácticas y decisiones no pueden hacer nugatorio el ejercicio de otros derechos, ni limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

- 23 Ahora bien, los artículos 35, fracción I y 36, fracción III, 115, primer párrafo, fracción I; 116, segundo párrafo, fracción I, párrafo segundo y fracción IV inciso a); de la Constitución general, reconocen el derecho al sufragio de la ciudadanía, como la institución característica e imprescindible en el funcionamiento de una democracia representativa.⁵²
- 24 Si bien un régimen político, como lo es la democracia, no puede reducirse o simplificarse a una institución, como son los comicios,⁵³ también es cierto que, para que un modelo de gobierno pueda ser reconocido y calificado como democrático, requiere, como primer elemento, la implementación de procesos electorales y, correlativamente, la participación efectiva de la ciudadanía a través del sufragio.
- 25 En efecto, *ahí donde no rige el sufragio universal, ciertamente no habrá democracia, lo que no necesariamente implica que, si existe sufragio universal, pueda hablarse de democracia.*⁵⁴
- 26 El voto, como el reflejo de la participación de la ciudadanía en la vida política de un país, se configura como uno de los principales componentes de la democracia representativa; de manera que, los sistemas electorales modernos deben diseñarse al servicio del derecho al voto. Actualmente, quizá sea insostenible negar o desconocer la importancia del sufragio efectivo para el mejor funcionamiento de una democracia.
- 27 En materia de los sistemas normativos internos, en casos en los que, por ejemplo, se ha cuestionado la violación al principio de universalidad del sufragio –*exclusión de las agencias municipales*– nuestra visión ha descansado en un axioma: el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se

⁵² Dieter Nohlen, “Sobre la democracia electoral.”

Asimismo, se ha definido la democracia representativa, como el régimen político en el que los ciudadanos eligen y designan directamente a sus representantes, para delegar en ellos la facultad de tomar decisiones pertinentes a través de una contienda electoral. (José Antonio Crespo, Elecciones y Democracia, p.20)

⁵³ Pues en este régimen confluyen otros factores relevantes, como lo es, por ejemplo, un sistema efectivo de división de poderes, la existencia de una prensa libre

⁵⁴ Michelangelo Bovero ¿Elecciones sin democracia?



permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste.⁵⁵

- 28 De ahí que, cualquier acto que vulnere *directa* o *indirectamente* este principio implica un atentado contra la esencia misma del sistema democrático, inclusive si se rige por usos y costumbres.
- 29 Así, esta idea se funda en el principio de una persona, un voto; con el cual se pretende el **máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.**
- 30 Entonces, si reconocemos que el derecho de libre autodeterminación y autogobierno tiene su límite en el respeto al resto de los valores y principios constitucionales con los que conviven, en caso de que éstos últimos se vulneren, no **podríamos hablar de una indebida intromisión** sino de un acto por mantener la unidad nacional –*en términos del propio artículo 2° constitucional.*
- 31 Desde nuestra perspectiva, cuando se concentra en una persona la facultad de designar a todo un órgano de poder, se fragmenta la capacidad de una comunidad de decidir y se propicia un cúmulo de circunstancias que podrían mermar un auténtico control, no solo por las autoridades electorales, sino por la propia comunidad.
- 32 En efecto, esta regla inhabilita cualquier posibilidad de que las personas indígenas conozcan, previamente y de manera informada quiénes integrarán el órgano; tampoco permite una valoración *ex ante* de los requisitos que a nivel interno también se deben salvaguardar, como la elegibilidad de los designados, el cumplimiento del principio de paridad o, inclusive, su pertenencia a la comunidad.

⁵⁵ Jurisprudencia 37/2014, SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO

SUP-REC-161/2023

- 33 Además, a futuro, esto impacta en la organización, desempeño y las políticas públicas que regirán al órgano, pues recordemos que el ayuntamiento es el encargado de las normas a nivel municipal.
- 34 Inclusive puede fomentar prácticas contrarias a la equidad en la contienda, por ejemplo: arreglos previos que generen coaliciones preconcebidas, es decir, se forman alianzas previas para lograr que una candidatura gane, en esta elección, al candidato de la planilla café, se le otorgó la sindicatura.
- 35 O bien, impedir una correcta vigilancia en la conducción de la elección, pues pueden resultar electos personas que participaron como funcionarios electorales, lo que en esta elección pasó con los representantes de casilla de la planilla morada y café y, a quienes se les otorgó diversas regidurías.
- 36 Por otra parte, en nuestra visión, **esta regla tampoco puede considerarse una modalidad de elección indirecta**; ya que, realmente lo que ocurre es que una persona asume el poder absoluto para designar a quienes ocuparán cargos de elección popular.
- 37 Consideramos que no pueden equiparse los precedentes que se citan en la sentencia al presente caso:
- SUP-REC-194/2022. Elección del Concejo Municipal de Ayutla de los Libres. En este caso, aunque los miembros de la Asamblea Municipal Comunitaria son quienes eligen directamente a las personas que integrarán el órgano municipal; sus miembros son representantes electos por cada de sus Asambleas comunitarias. Es decir, la comunidad previamente avala, mediante una elección a quien será su representante y éste eventualmente puede o no ser electo por el Concejo Municipal.
 - SUP-REC-395/2019. Elección de Tohono O'odham del municipio de Caborca, Sonora, no se permitió la elección de una regiduría étnica ante la falta de reconocimiento de la postulación por una autoridad tradicional en contravención al sistema normativo interno.



- SUP-REC-851/2015. Elección Santiago Choapam, las personas concejales eran electas por cada una de las agencias, mientras que la cabecera municipal era quien determinaba la repartición de los cargos edilicios.
- 38 En estos casos, en la designación del resto de las personas que conformarían el cabildo intervinieron más de una persona que, a su vez, tenía el respaldo de su asamblea comunitaria. En estos casos, sí podríamos hablar de una modalidad de elección indirecta y no de la facultad absoluta de una persona.
- 39 Estimamos que este tribunal electoral, no ha analizado en estricto sentido, la regularidad constitucional de una regla como la que ahora se cuestiona, al margen que haya trazado una línea jurisprudencial que reconoce la elección indirecta de autoridades municipales -concejales o coordinadores-, pues ello se ha hecho, para delegar la facultad de representación y que, a su vez, se elija, entre las y los propios representantes de las agencias o comunidades que integran la cabecera municipal, a quien ha de ocupar los diversos cargos edilicios, previo conocimiento y aceptación de la Asamblea General Comunitaria, más no así para que la integración de las y los concejales de un ayuntamiento lo realice una sola persona, como en la especie ocurre.
- 40 De manera que, el hecho de que la regla usada por la comunidad en la elección que se analiza se traduzca en que las personas integrantes de la comunidad solamente voten directamente para elegir a la presidencia municipal y no así a las sindicaturas y las regidurías que integrarán el cabildo en el municipio se tradujo en una afectación al principio de autenticidad y universalidad del sufragio.
- 41 Es importante precisar que, en el caso concreto, la medida de declarar la invalidez de la regla cuestionada, contrariamente a lo que sostiene la mayoría, garantiza la participación política de las personas integrantes de la comunidad, ya que potencia los derechos de universalidad del

sufragio y la elección directa de sus autoridades municipales de manera directa.

- 42 Al respecto, es de considerar que la adopción de diversos valores y principios constitucionales que fundan las elecciones democráticas, no le son ajenos a la comunidad, por lo que no podría considerarse una intervención que afecte necesariamente su libre autodeterminación o autonomía.
- 43 Ejemplo de ello es que, cuando menos, en los últimos tres procesos electorales, la propia comunidad también ha reconocido diversas reglas y principios de las elecciones constitucionales de toda elección democrática, entre ellos, la permisión de la participación directa de la autoridad administrativa electoral en los procesos electivos internos, la gradualidad en la paridad en la integración de los ayuntamientos, el uso de boletas electorales y papelería electoral, la instalación de casillas, utilización de urnas y listados nominales e incluso el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad de sus integrantes en términos de la Constitución y las leyes electorales.⁵⁶
- 44 De ahí que es apreciable y plausible que la medida de declarar la invalidez de la señalada regla no implicaría una trasgresión a los principios de autodeterminación y autogobierno, sino por el contrario, garantiza la participación política de la comunidad de manera auténtica, universal y libre.
- 45 En conclusión, para analizar la constitucionalidad de la regla se debió ponderar, *además del principio de autodeterminación*, si ésta resulta razonable con el resto de las circunstancias fácticas y principios a los que nos hemos referido, por ese motivo es que formulamos el presente **voto particular**.

⁵⁶ En términos del dictamen de declaración de validez de la elección IEEPCO-CG-SIN-370/2022.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-161/2023

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.