

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-288/2020

RECURRENTES: ELVIA MARTÍNEZ
RÍOS Y OTRA

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: MARIANO
ALEJANDRO GONZÁLEZ PÉREZ

COLABORÓ: ANGÉLICA RODRÍGUEZ
ACEVEDO

Ciudad de México, veintidós de diciembre de dos mil veinte.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de **confirmar** la resolución emitida por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-354/2020 y acumulado, vinculado con la integración del Ayuntamiento de Santiago Lachiguiri, Tehuantepec, Oaxaca.

ÍNDICE

RESULTANDO	2
CONSIDERANDO.....	6
RESUELVE.....	36

RESULTANDO

1. **I. Antecedentes.** De la narración de los hechos expuestos en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
2. **A. Asamblea general comunitaria.** El dos de noviembre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la elección de concejales del Ayuntamiento de Santiago Lachiguri, Tehuantepec, Oaxaca; en la que, entre otras personas, resultaron electos las siguientes:

Concejales 2020-2022		
Cargo	Propietarios	Suplentes
Presidente Municipal	Ciro Rivera Gonzales	Wuilder Domínguez Betanzos
Síndico Municipal	Hilario Galván Galván	Ulrico Terán Sánchez
Regidor de Hacienda	Filadelfo Martínez Chávez	Agustín Olivera Escobar
Regidor de Gobernación	José Antonio de Jesús Lozano	Felipe De Jesús Enríquez
Regidor de Obras	Aníbal Flores Vásquez	Vicente Rivera Lozano
Regidor de Educación	Florencio Torres López	Pascasio Orozco González
Regidora de Salud	Sandra Luz Solana Ramírez	Elvia Martínez Ríos
Regidor de Ecología	Eleazar Martínez De La Rosa	Acela Galván Cortes
Regidora de Reclutamiento	Norma Sandoval Vásquez	Heydi Figueroa Toral

3. **B. Calificación de la elección.** El veinte de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral de Oaxaca emitió acuerdo¹, por el cual declaró la validez de la elección referida.

¹ Identificado con la clave IEEPCO-CG-SNI-331/2019.

Dicha determinación fue confirmada por el Tribunal local² y, posteriormente, por la Sala Regional Xalapa³.

4. **C. Toma de protesta.** El uno de enero de dos mil veinte⁴, el Ayuntamiento de Santiago Lachiguiri tomó protesta a los concejales electos, sin que se presentaran los ciudadanos que debían ocupar la sindicatura municipal y la regiduría de gobernación.
5. **D. Sustitución de regidurías.** Ante la ausencia de los ciudadanos originalmente electos como propietarios, y suplentes, el veinticinco de enero, los integrantes del cabildo efectuaron una sesión en la que acordaron designar como síndica y regidora de gobernación, a las ciudadanas Elvia Martínez Ríos y Acela Galván Cortés, respectivamente, quienes previamente eran las suplentes de las regidurías de salud, y ecología
6. **E. Informe al Congreso del Estado.** El cuatro de febrero siguiente, el Presidente Municipal de Santiago Lachiguiri, hizo del conocimiento de la Legislatura estatal, la negativa de los ciudadanos electos para desempeñar las funciones de síndico y regidor de gobernación, así como el acuerdo adoptado por el propio Ayuntamiento relativo a la designación de Elvia Martínez Ríos y Acela Galván Cortés, en dichos cargos edilicios.
7. **F. Impugnación local en contra de omisión del Congreso.** El veintitrés de julio, el Tribunal local emitió sentencia en el juicio promovido por Elvia Martínez Ríos y Acela Galván Cortés, en

² Véase la resolución dictada en el expediente JNI/83/2019 y acumulados.

³ Véase la sentencia dictada en el expediente SX-JDC-108/2020 y acumulados.

⁴ En adelante las fechas corresponderán al año dos mil veinte, salvo mención expresa.

contra de la omisión del Congreso de reconocer las sustituciones de las regidurías, en el sentido de vincular a la Legislatura para que, sin mayor dilación, resolviera sobre la destitución de los concejales.

8. **G. Acuerdo del Congreso estatal⁵.** El diecinueve de agosto, el Congreso local declaró improcedente la solicitud del Presidente Municipal de Santiago Lachiguiri, relativa a la destitución de Hilarino Galván Galván y José Antonio de Jesús Lozano en los cargos de síndico y regidor de gobernación del Ayuntamiento.
9. **H. Segunda impugnación local.** El nueve de octubre pasado, el Tribunal local emitió sentencia en los juicios interpuestos en contra de la negativa de las sustituciones; en el sentido de revocar el acuerdo del Congreso local; y, ordenar al Secretario General de Gobierno de la entidad expedir a Elvia Martínez Ríos y Acela Galván Cortés, las constancias que las acreditaran como síndica y regidora de gobernación del Ayuntamiento de Santiago Lachiguiri.
10. **I. Medios de impugnación ante la Sala Regional Xalapa.** Inconformes con la referida determinación, el veintidós de octubre, los ciudadanos originalmente electos como síndico y regidor de gobernación, así como representantes del Congreso, presentaron, indistintamente, juicios en contra de la determinación del tribunal local⁶.

⁵ Acuerdo 852.

⁶ Los medios de impugnación quedaron registrados con las claves SX-JDC-354/2020 y SX-JE-110/2020, respectivamente.

11. **J. Sentencia controvertida.** El veinte de noviembre, la Sala Regional Xalapa resolvió los juicios en los que determinó, entre otras cuestiones, modificar la determinación del Tribunal Electoral de Oaxaca, únicamente en validar la designación de las ahora recurrentes y, en consecuencia, ordenó al Congreso local que realizara la designación de los cargos referidos, al ser la autoridad competente para ello.
12. **II. Recurso de reconsideración.** El veintisiete de noviembre, Elvia Martínez Ríos y Acela Galván Cortés, interpusieron el recurso de reconsideración en el que se actúa ante el Tribunal Electoral de Oaxaca, para combatir la sentencia antes precisada.
13. **III. Remisión del expediente y demanda.** En su oportunidad la autoridad señalada como responsable tramitó la demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente integrado con motivo del presente medio de impugnación y las constancias de mérito.
14. **IV. Recepción y turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-REC-288/2020 y ordenó que se turnara a su ponencia, para los efectos señalados en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
15. **V. Radicación.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar en su ponencia el recurso al rubro indicado, quedando los autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

16. **PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo previsto en los artículos 41, párrafo 3, base VI; y 99, párrafos 1 y 4, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186; fracción X; y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1, y 64, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷, por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto en contra de una sentencia de fondo dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, lo que es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Justificación para resolver por videoconferencia.

17. La Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020⁸, en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de este órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.
18. En ese sentido, se justifica la resolución del recurso de reconsideración de manera no presencial.

⁷ En adelante Ley de Medios.

⁸ Aprobado por este órgano jurisdiccional el uno de octubre, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

TERCERO. Requisitos de procedencia.

19. En el caso, el recurso de reconsideración cumple los requisitos generales y de procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo 1, inciso b), 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65, párrafo 2, y 66, de la Ley de Medios, tal y como se demuestra a continuación.
20. **A. Forma.** La demanda se presentó por escrito, y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de las recurrentes; se identifica la sentencia controvertida y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basan su impugnación y los agravios que les causa; así como los preceptos presuntamente violados.
21. **B. Oportunidad.** Se considera que el recurso de reconsideración se interpuso en tiempo, porque no existe controversia respecto de la afirmación de las recurrentes relativa a que la sentencia controvertida les fue notificada el pasado veinticuatro de noviembre, por tanto, el plazo legal de tres días para impugnar la resolución transcurrió del veinticinco al veintisiete siguientes, de ahí que si la demanda fue presentada ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca el veintisiete de noviembre, se colige que fue presentada dentro del término referido.
22. Al respecto, se tiene en cuenta que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que, tratándose de asuntos relacionados con derechos de personas, pueblos y/o comunidades indígenas, la presentación de la demanda ante los Tribunales Electorales

locales es apta para interrumpir el plazo para la interposición de los juicios o recursos federales.

23. Además, este órgano jurisdiccional ha reconocido que tratándose de pueblos y comunidades indígenas las normas procesales deben interpretarse de la forma que más les favorezca a fin de garantizar su efectiva tutela judicial⁹.
24. En ese tenor, el criterio se basa en que, de conformidad con lo establecido en los artículos 17 de la Constitución Federal; 1, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, existe el deber de establecer protecciones jurídicas especiales, que tomen en consideración las condiciones particulares de desigualdad de dichas comunidades.
25. Asimismo, este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en cuanto a que el recurso de reconsideración también puede presentarse ante el Tribunal Electoral responsable en la instancia local, a fin de maximizar ese derecho fundamental, en el caso de las comunidades indígenas¹⁰.
26. Por lo tanto, aunque el recurso de reconsideración haya sido recibido por esta autoridad jurisdiccional hasta el treinta de noviembre siguiente, esto es una vez concluido el plazo

⁹ Dicho criterio está recogido en la jurisprudencia 28/2011, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE**”.

¹⁰ Tal y como se establece en la tesis XXXIV/2014, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE SE INTERPONGA PUEDE PRESENTARSE ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL RESPONSABLE**”.

respectivo, debe tenerse por oportuna su presentación en tanto que la parte actora, acudió a presentar la demanda dentro del plazo legal ante el Tribunal local¹¹.

27. De esta manera, se estima que, en el caso que nos ocupa, la demanda cumple con la oportunidad que exige el artículo 66, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.
28. **C. Legitimación.** El requisito se colma, toda vez que el recurso de reconsideración fue interpuesto por ciudadanas indígenas del Municipio Santiago Lachiguiri, Tehuantepec, Oaxaca; quienes han sido parte de la cadena impugnativa, pues comparecieron como actoras en el juicio ciudadano local del cual deriva la sentencia que se impugna en el presente recurso, lo cual resulta suficiente para tener por satisfecho el citado requisito.
29. **D. Interés jurídico.** Las recurrentes cuentan con interés jurídico para accionar el recurso de reconsideración, porque controvierten la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-354/2020 y acumulado, la cual estiman les genera una afectación directa en sus derechos fundamentales, al modificar la determinación del Tribunal local que ordenó la expedición de sus acreditaciones como síndica y regidora de gobernación del Ayuntamiento de Santiago Lachiguiri, Oaxaca.

¹¹ Así se ha pronunciado esta Sala Superior al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-31/2018, SUP-REC-32/2020, SUP-REC-77/2020, SUP-REC-153/2020, SUP-REC-204/2020, entre otros, en donde, mediante argumentos similares, se consideró oportuna la presentación de una demanda dentro del plazo legal de tres días para el citado medio de impugnación cuando esta se presente ante el Tribunal local responsable en la instancia previa.

30. **E. Definitividad.** Se satisface el requisito de mérito, ya que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, para combatir la sentencia de la Sala responsable.
31. **F. Presupuesto específico de procedencia.** Se satisface el requisito en cuestión atendiendo a lo siguiente.
32. De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b) y 62, párrafo 1, fracción IV, de la Ley de Medios, por regla general, el recurso de reconsideración sólo es procedente para revisar sentencias de las Salas Regionales en las que se haya determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.
33. Al respecto, esta Sala Superior en una interpretación que privilegia el derecho de acceso a la justicia, conforme a lo previsto en los artículos 1 y 17 de la Constitución Federal, ha ampliado la procedibilidad del recurso de reconsideración, al establecer criterios que han dado lugar a la emisión de diversas tesis de jurisprudencia; entre esos criterios, se encuentran los relativos a si en la sentencia controvertida, la Sala Regional inaplicó normas consuetudinarias establecidas por las comunidades o pueblos indígenas, así como en aquellas en las que se interpretó, de manera directa algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta procedente el recurso de reconsideración.
34. Los criterios mencionados han sido sostenidos por esta Sala Superior en las jurisprudencias 19/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE**

LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUETUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL”, y 26/2012, cuyo rubro es: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES”.

35. En este caso, en concepto de las recurrentes, la Sala Regional responsable inaplicó el sistema normativo de la comunidad (usos y costumbres) determinados para la designación de concejales sustitutos frente a la ausencia de aquellos originalmente electos, pero que no se presentaron a la toma de protesta.
36. Lo anterior pues, a su decir, al resolver los medios de impugnación la Sala Regional aplicó una norma que únicamente tiene aplicabilidad en la sustitución de concejales electos por el sistema de partidos, y cuya exigencia al sistema de la comunidad implicó la vulneración a su sistema normativo, en el cual deben prevalecer las determinaciones de la propia comunidad, frente a las de cualquier órgano externo, como es el Congreso del Estado.
37. En este sentido, se aprecia que, efectivamente, al analizar la controversia, la Sala Regional responsable realizó un estudio por cuanto a la aplicabilidad a los ayuntamientos electos por usos y costumbres, de una disposición del ordenamiento legal municipal de Oaxaca, en la que se detalla el procedimiento para la sustitución de concejales ausentes a partir de la toma de protesta del ayuntamiento.

38. Todo ello, a partir del entendimiento y alcances del derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas reconocido en el artículo 2 de la Constitución Federal que, en principio realizó el tribunal local y, en el que concluyó, que el procedimiento normado en ley, no le resultaba aplicable a las comunidades regidas por usos y costumbres.
39. Atendiendo a lo previamente expuesto, se estima que se tiene por colmado el requisito de procedencia por cuanto a una probable inaplicación de una norma consuetudinaria, así como a la interpretación directa de los principios constitucionales de autodeterminación y autonomía en una comunidad indígena.
40. En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden, lo procedente es analizar el fondo de la cuestión planteada.

CUARTO. Consideraciones de la resolución impugnada.

41. La Sala Responsable, al dictar la sentencia controvertida, determinó, en esencia, modificar la determinación del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca que validó la designación de las recurrentes como concejales sustitutas -efectuado por el cabildo-; y como consecuencia de ello, dejó sin efectos los nombramientos correspondientes, para que de nueva cuenta el Congreso local efectuara el procedimiento de designación de concejales sustitutos.
42. La Sala Regional estimó que, el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal que contempla el procedimiento para cubrir las

concejalías vacantes por parte del Congreso estatal, sí era aplicable para todos los municipios con independencia del régimen por el que elijan a sus autoridades y, por tanto, también debía regir para la designación de las personas sustitutas en la sindicatura y regiduría de gobernación del Ayuntamiento de Santiago Lachiguiri, contrario a lo que resolvió el Tribunal local.

43. Lo anterior sobre la base de que, el procedimiento para la correcta integración de los ayuntamientos en la entidad, se encontraba regido en la Ley Orgánica Municipal, ordenamiento que tenía aplicabilidad en todos los ayuntamientos del Estado, indistintamente del régimen del cual surgieron los concejales electos, lo cual en modo alguno vulneraba el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas, pues, en todo caso, la propia normativa disponía de excepción específica para el caso de ayuntamientos regidos por usos y costumbres, pero sólo en los casos en los que se trataba de concejales que ya hubieran tomado posesión del cargo.
44. En consideración de la Sala Regional, el procedimiento dispuesto en el artículo 41 del ordenamiento municipal que prevé que sea el Congreso el que designe a la persona que habrá de sustituir a los concejales que no se hubiesen presentado a la toma de protesta, lejos de atentar contra el sistema normativo de la comunidad, lo tutelaba pues en todo caso, se trataba de una designación que forzosamente debía recaer en alguna o alguno de los suplentes, electos por el máximo órgano de decisión de la comunidad, la Asamblea comunitaria.

45. De esta forma, para la Sala Regional, en principio, fue correcto que el Presidente Municipal de Santiago Lachiguiri, diera aviso al Congreso del Estado, de la ausencia de los ciudadanos electos propietarios y suplentes en la sindicatura, y regiduría de gobernación; sin embargo, fue incorrecto que fuera el propio ayuntamiento el que determinara, como consecuencia de la ausencia, designar a Elvia Martínez Ríos y a Acela Galván Cortés para ocupar dichos cargos, pues dicho pronunciamiento corresponde emitirlo a la Legislatura, de entre las y los concejales suplentes, debiendo observar el principio de paridad en las designaciones.
46. Sobre esa base, concluyó que debía modificarse la sentencia del Tribunal local, ante la irregularidad en el procedimiento establecido en el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal, por parte del Ayuntamiento y, por ende, ordenar al Congreso de Oaxaca emitir un nuevo pronunciamiento respecto a quien debe suplir las vacantes del Cabildo de Santiago Lachiguiri, tomando en consideración el principio de paridad de género.

QUINTO. Síntesis de agravios.

47. Las recurrentes refieren en su escrito que la resolución de la Sala Regional contraviene los principios de constitucionalidad y convencionalidad pues inaplica los sistemas normativos indígenas del municipio zapoteco de Santiago Lachiguiri, desconociendo el derecho de la comunidad al autogobierno, en perjuicio de sus derechos político-electorales en su vertiente de acceso y ejercicio al cargo de síndica y regidora de gobernación.

48. Consideran que es inconstitucional el criterio sostenido en la resolución recurrida relativo a que se debe hacer una equivalencia de los sistemas internos y autogobierno, al sistema de partidos políticos, desconociendo el derecho de la comunidad a la libre determinación expresado en su autonomía para decidir las formas internas de convivencia y organización política, así como aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, como es la designación de sus autoridades.
49. Sostienen que, el desconocer su designación y exigir a la comunidad que se sujete al procedimiento de designación dispuesto en el artículo 41 de la Ley Orgánica municipal, el cual es aplicable únicamente a municipios que se rigen por el sistema de partidos, implica, por un lado;
- Una asimilación forzada a prácticas que son ajenas a las tradiciones de la comunidad; así como,
 - La imposición de un techo de cristal en el acceso a la función pública, pues la designación que les fue favorable obedeció a la aplicación de una acción afirmativa para alcanzar la paridad en la conformación del ayuntamiento de Santiago Lachiguiri.
50. Agregan que, por sí misma, la disposición contenida en el artículo 41 de la Ley Orgánica estatal, resulta inconstitucional, incluso para los ayuntamientos electos por el sistema de partidos, y vulnera el régimen del municipio libre, pues representa un resabio del régimen autoritario, pues en el caso de ausencias (temporales y definitivas) la ley sí respeta la

autonomía del municipio, al prever que sea el suplente el que acceda automáticamente al cargo, a diferencia de la designación que dispone en caso de ausencias al momento de la toma de protesta.

51. Como reclamo adicional, las recurrentes sostienen que la resolución contraviene el principio de paridad en la integración del órgano edilicio, pues la Sala no atendió que su designación obedeció a la implementación de una acción afirmativa para equilibrar la conformación entre mujeres y hombres en el Ayuntamiento.

SEXTO. Estudio de fondo.

52. Los reclamos de las recurrentes son **infundados** atendiendo a que, el criterio sostenido por la Sala Regional Xalapa, relativo a que, el Ayuntamiento de Santiago Lachiguiri no atendió a cabalidad el procedimiento legal aplicable para la designación de sustitutos; no implica la vulneración al derecho de autodeterminación de la comunidad que se rige por usos y costumbres, ni al principio de integración paritaria del órgano, según se expone a continuación.

I. Marco normativo.

53. El reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica una obligación para el juzgador de tomar en cuenta el sistema normativo indígena propio de la comunidad involucrada,

así como valorar el contexto en que surge el conflicto, a fin de definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo a los principios o valores constitucionales y convencionales, así como reconocer las especificidades culturales, las instituciones que les son propias y tomarlos en cuenta al momento de adoptar la decisión¹².

54. En el artículo 2, párrafos 1, 2 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la Nación Mexicana es única e indivisible, y que tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, cuyas comunidades son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
55. En la fracción III, del Apartado A, del citado precepto constitucional, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

¹² Desde el criterio que se adopta en la jurisprudencia 19/2018, de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**.

56. De lo anterior, se desprende que, un elemento fundamental de la autonomía indígena constituye el reconocimiento y aplicación de los sistemas normativos internos en los juicios que involucren a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros, por tanto, es obligación de los tribunales del Estado, reconocer la existencia de sus sistemas propios y convalidar las resoluciones y elecciones que se realicen conforme a los mismos, siempre y cuando respeten los derechos humanos.
57. Asimismo, en la referida previsión constitucional, se establece que, en ningún caso, las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.
58. Todo lo anterior, permite sostener, que las comunidades y pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de autodeterminación, esto es, decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno¹³.
59. Por otra parte, en el artículo 8, párrafos 1 y 2, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (conocido también como Convenio Internacional número 169), se señala que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, los gobiernos deberán tomar en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario; que dichos pueblos

¹³ Véase el criterio emitido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 20/2012, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO**”.

deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; y que siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

60. En el mismo sentido, en el artículo 4, párrafo 2, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, se establece que los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a las minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.
61. Asimismo, en el párrafo 2 del artículo 46, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se señala que en el ejercicio de los derechos enunciados en dicho documento, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos; así como, que el ejercicio de los derechos establecidos en esa Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, las cuales, no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades

de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

62. Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, en la aplicación y formulación del derecho, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos indígenas, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres¹⁴.
63. Sin embargo, tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de la materia determinan que esta implementación tiene límites. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluto, pues se encuentra acotado a que éste sea ejercido en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, y en el cual no se vean menoscabados los derechos humanos¹⁵.
64. En ese sentido, el máximo Tribunal de la Nación ha señalado que de acuerdo con la Constitución Federal, serán inaplicables las normas de derecho consuetudinario indígena que atenten directamente contra los derechos humanos que pertenecen al dominio del *ius cogens*, entre los que se encuentra la

¹⁴ Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 83.

¹⁵ Lo anterior, se encuentra recogido en la tesis de rubro: “DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL” y “PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA”.

discriminación, así como las reglas que eliminan definitivamente las posibilidades de acceder a la justicia, sin que esto impida que se añada al contenido y alcance de estos derechos y al significado de estas conductas una interpretación culturalmente incluyente.

65. Además, ha considerado que, en materia de igualdad y no discriminación, la aplicación de los usos y costumbres indígenas no puede ser una excusa para intensificar la opresión, incluso al interior de las comunidades indígenas, de aquellos miembros tradicionalmente excluidos¹⁶.
66. Conforme a lo antes expuesto, este órgano jurisdiccional considera que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas se sustentan en el respeto y tolerancia a la diversidad étnica y cultural, por lo que deben garantizarse en sus dimensiones colectiva e individual; sin embargo, no tienen un alcance absoluto, pues como elemento del sistema jurídico mexicano, deben ser congruentes y armónicos con el resto de valores, principios, y reglas que conforman el parámetro de regularidad constitucional, de ahí que encuentran sus límites en los derechos de los demás, en las instituciones más fundamentales o básicas del orden jurídico nacional, así como en la unidad y soberanía nacional.
67. Lo anterior, no implica que cualquier mandato constitucional o legal predomine sobre esos derechos, pues para que una limitación a dicha diversidad esté justificada constitucionalmente,

¹⁶ Cfr.: Tesis 1a. CCCLII/2018 (10a.), intitulada: “PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO INDÍGENA”.

es necesario que se funde en un principio que implique un valor superior a ese derecho indígena, ya que de lo contrario se restaría toda eficacia al pluralismo que inspira la Constitución Federal, tornándola inocua.

68. Es así, que en el proceso de articular el derecho indígena con el del Estado –con el objeto de hacer factible la “composición pluricultural” nacional prevista en el ordenamiento constitucional– la interculturalidad constituye una herramienta relevante, puesto que “debe ser entendida como el diálogo respetuoso entre culturas y deberá ser el principio básico de relación entre los funcionarios del Estado y las personas indígenas”¹⁷.
69. Por ello, en observancia a la maximización del principio de autonomía, al resolver los conflictos o diferencias que se susciten entre los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, los juzgadores están llamados a analizar el asunto a partir de un enfoque pluricultural [e intercultural], lo que implica la obligación constitucional y convencional de tomar en cuenta las especificidades culturales de los pueblos indígenas y las comunidades que los conforman, así como a conducir procesos susceptibles de tutelar sus derechos de forma efectiva y maximizar su libre determinación y autonomía para elegir, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes, internos o ante los ayuntamientos, sin que ello implique desconocer o hacer nugatorios los derechos fundamentales de sus integrantes.

¹⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2ª edición, México, 2014, p. 32.

70. En este sentido, este órgano jurisdiccional ha sostenido que la asamblea general es la máxima autoridad en una comunidad indígena como una expresión o manifestación de la maximización del principio de autonomía y sus determinaciones tienen validez, siempre que los acuerdos que de ella deriven respeten los derechos fundamentales de sus integrantes, ya que éstos constituyen, en definitiva, derechos humanos, tomando en cuenta y, en ocasiones, ponderando otros principios constitucionales aplicables como el de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.
71. En efecto, en los sistemas normativos indígenas la asamblea general comunitaria es el órgano máximo de decisión al cual le corresponde tomar las decisiones que resultan trascendentes para la comunidad, al integrarse con los ciudadanos que se encuentren en ejercicio de sus derechos comunitarios, tal y como ha quedado recogido en la tesis relevante de esta Sala Superior de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”**.
72. Es, en esencia, la instancia en donde se compone la voluntad comunal, mediante la deliberación y la toma de decisiones, y la que se encarga de atender los asuntos más importantes que corresponden a la vida comunal, como los relativos al territorio y poder político, entre otros.
73. Así, al ser la asamblea comunitaria, el máximo órgano de decisión y de toma de decisiones de la comunidad, esta Sala Superior ha reconocido que, por regla general, sus

determinaciones son las que deben prevalecer como característica principal de autogobierno, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales.

74. Bajo este parámetro, atendiendo a lo dispuesto por la tesis XIII/2016, de rubro: **“ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTE, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES”**; las autoridades a las que corresponda ratificar a los concejales propietarios, o tomar protesta a los suplentes en su caso, deben **privilegiar en todo momento la determinación adoptada por la comunidad** cuando sea producto del consenso legítimo de sus integrantes.
75. Similar criterio se encuentra recogido en la Tesis XXIX/2015, de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS COMUNIDADES PUEDEN REGULAR LA DESIGNACIÓN DE CONCEJALES SUSTITUTOS, UNA VEZ AGOTADO EL PROCEDIMIENTO LEGAL PREVISTO PARA ELLO”**; en el que se dispone que, cuando los integrantes del cabildo agotan el mecanismo instrumentado en la ley para la sustitución de alguno de los concejales, y los suplentes se nieguen a asumir el cargo, **el órgano máximo de decisión**, en ejercicio del derecho fundamental de libre determinación, puede concretizar la norma interna que permita elegir al concejal sustituto, a fin de integrar debidamente el órgano municipal.

76. Todo lo anterior permite advertir que, en todo caso, el órgano máximo de decisión de las comunidades indígenas lo constituye la asamblea comunitaria, por lo que, en observancia al derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas, las autoridades constitucionales encargadas de ratificar o realizar las designaciones de las autoridades de dichas comunidades, deben ser deferentes a la voluntad recogida y expresada por dicho colegiado, órgano que incluso, pudiera realizar las designaciones correspondientes cuando se presenten ausencias en el cabildo, en caso de que no se cubrieran las mismas una vez agotados los procedimientos de ley.

II. Análisis del caso concreto

77. Las recurrentes reclaman que la disposición contenida en el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, atenta contra el principio constitucional de municipio libre, porque el mismo ordenamiento reconoce y respeta, en otros supuestos, la libertad de los ayuntamientos para designar a los suplentes en casos de ausencias, limitando la participación del Congreso, solo a los casos en los que no exista acuerdo entre las y los integrantes del órgano de gobierno, mientras que en el supuesto que se actualizó en el caso (ausencia en toma de protesta), sólo reconoce atribuciones al Congreso para designar a los suplentes.
78. El reclamo es **infundado** pues, tal y como lo concluyó la Sala Regional responsable, el hecho de que la legislación estatal delegue en el precepto controvertido, al Congreso del Estado la designación de los suplentes, en el caso de ausencia de

propietario y suplente de algún cargo edilicio, no implica la vulneración al principio de municipio libre pues, en todo caso se trata de un mecanismo extraordinario de sustitución dispuesto por la legislatura en ejercicio de su libertad de autoconfiguración, el cual recae en alguna o alguno de los concejales electos por la propia comunidad.

79. El artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca dispone los siguiente:

ARTÍCULO 41.- Los Ayuntamientos podrán instalarse válidamente con la mayoría de sus miembros.

El Ayuntamiento instalado, sin la totalidad de los miembros electos propietarios, procederá de inmediato a notificar a los ausentes para que asuman su cargo en un plazo no mayor de cinco días hábiles, si no se presentan, transcurrido este plazo, serán llamados los Suplentes, quienes entrarán en ejercicio definitivo.

Si no se presentan los Suplentes que correspondan, **se dará aviso a la Legislatura del Estado, para que ésta designe de entre los Suplentes electos restantes al o los que deban ocupar el o los cargos vacantes.**

En caso de Concejales mujeres propietario y suplente, el Ayuntamiento sin excepción, garantizará que la sustitución al cargo sea por una persona del mismo género, respetando de esta manera el principio de paridad de género, establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

80. Al respecto, la Sala Regional responsable estimó que el precepto dispone de un procedimiento para el supuesto en el que los ayuntamientos no se instalen con la totalidad de sus miembros, el cual consiste en las siguientes etapas:

- El Ayuntamiento instalado sin la totalidad de las y los concejales electos propietarios procederá a requerir a los

propietarios para que comparezcan a asumir el cargo, en un plazo no mayor a cinco días hábiles;

- En caso de que persista la ausencia de los propietarios, el Ayuntamiento requerirá a los suplentes para que ejerzan el cargo;
- Sólo en el caso de que no se presenten los suplentes, el ayuntamiento dará aviso al Congreso del Estado, para que éste designe, de entre las y los concejales suplentes restantes, a la que deba ocupar el cargo vacante;
- En caso de que se trate de cargos que correspondía a mujeres, se deberá garantizar que la sustitución recaiga en el mismo género.

81. En este sentido, la Sala razonó que se trata de una disposición de orden público y de observancia general, que forma parte de las directrices y reglas dispuestas en la ley que reglamenta el artículo 113 de la Constitución local (relativa a la organización municipal en el Estado), y en la que se regula la competencia, facultades y deberes que corresponden a los órganos de gobierno municipal de Oaxaca, y las bases para la integración, organización y funcionamiento de la administración pública municipal.

82. Sostuvo que, tal y como lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la finalidad de normas de esta naturaleza, era el generar certeza y seguridad jurídica en el procedimiento en caso de negativa para asumir cargos edilicios, y garantizar, de esta forma, la debida integración del órgano de gobierno municipal.

83. En este sentido, a pesar de que existen otros supuestos en los que la Ley contempla que sea el propio Ayuntamiento el que podrá cubrir las ausencias, en los casos de vacantes antes o durante la toma de protesta, el legislador dispuso como parte de su facultad de libertad configurativa, que ante la negativa de los suplentes, correspondería al Congreso el designar a la persona que hubiera de ocupar el cargo edilicio, limitando la designación a las y los restantes concejales suplentes.
84. Esta Sala Superior comparte el estudio realizado por la Sala Regional responsable atendiendo a que es el propio artículo 115 del texto fundamental¹⁸, en el que se establece el principio de municipio libre, el que dispone que las Legislaturas locales tienen facultades para suspender Ayuntamientos, declarar su

¹⁸ “Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. 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.

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Concejales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”.

desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros¹⁹.

85. En particular, por cuanto a los actos que pudieran afectar la integración del Ayuntamiento, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en diversos precedentes, como en la resolución de la controversia constitucional 31/2014,²⁰ que, el Ayuntamiento como órgano de gobierno seguirá en el ejercicio de sus funciones, aunque para ello deba seguirse el procedimiento de designación de suplentes que prevea la legislación local.
86. Particularmente, en la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, promulgada el dos de febrero de mil novecientos ochenta y tres y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día siguiente, se destacó como prerrogativa de los Municipios su integración y la continuidad en el ejercicio de sus funciones, características que el máximo tribunal constitucional ha identificado como la prerrogativa principal de preservar a los Ayuntamientos como institución municipal, salvaguardándolos tanto en su integración como en la continuidad del ejercicio de sus funciones de gobierno, debido a que tienen lugar con motivo de un proceso de elección popular directa, por el que la comunidad municipal otorga un mandato político a determinado plazo, el cual por disposición fundamental debe ser respetado, excepto en casos extraordinarios previstos en la Legislación local.

¹⁹ Los precedentes en los que el Tribunal Pleno ha precisado esta cuestión son las controversias constitucionales 49/2003 y 43/2004, resueltas en sesiones públicas de 24 de agosto y 9 de noviembre de 2004, por unanimidad de 10 y 11 votos, respectivamente.

²⁰ Sentencia de ocho de junio de dos mil quince.

87. Es por ello que, la interrupción de los plazos en el ejercicio del gobierno municipal, tanto en su conjunto, como por parte de alguna o alguno de sus integrantes contraría la voluntad popular causando una afectación al ente municipal²¹.
88. En este sentido, el Pleno ha concluido que el respeto al Ayuntamiento en cuanto a la continuidad en el ejercicio de sus funciones y a su integración, tiene como fin el preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones ajenas, en aras de un principio de seguridad jurídica que permita hacer efectiva su autonomía política.
89. Así, si bien el artículo 115, fracción I, párrafo tercero de la Constitución Federal faculta a los Congresos locales para incidir en la conformación de los órganos de gobierno municipales, de la magnitud de declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, las cuales pudieran generar una afectación a los Ayuntamientos; el ejercicio de estas por parte de las legislaturas deberá ajustarse al marco de actuación que para ello determinen sus constituciones y leyes locales, las cuales deberán ser acordes al propio texto constitucional.
90. Bajo tales consideraciones, se estima que, en el caso, la disposición no atenta contra el principio constitucional de municipio libre pues, tal y como lo dispuso la Sala responsable, la finalidad que persigue, es la de garantizar, en situaciones

²¹ Véase la resolución de la controversia constitucional 9/2000 de dieciocho de junio de dos mil uno de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 84/2001 de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SE ACTUALIZA EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO PARA ACUDIR A ESTA VÍA CUANDO SE EMITAN ACTOS DE AUTORIDAD QUE VULNEREN SU INTEGRACIÓN”**.

extraordinarias, como es la ausencia de las personas electas como propietarios y suplentes, la debida integración del órgano de gobierno, limitando la potestad del Congreso del Estado, en todo caso, a realizar la designación entre las y los concejales suplentes que hubiesen sido electos popularmente, y al género que correspondiere, en caso de que originalmente el cargo hubiera sido ocupado por una mujer.

91. Y es precisamente la excepcionalidad del caso la que dota de razonabilidad a la medida determinada por el legislador, pues comprende supuestos en los que exista una negativa por parte de las personas (propietaria y suplente), originalmente designadas para ocupar el o los cargos edilicios, lo cual puede dificultar en ciertos casos, la existencia de una determinación válida por parte de las y los integrantes que conforman el órgano de gobierno municipal, ante la posible inexistencia de quorum, o condiciones fácticas que imposibiliten el que sea el propio órgano de gobierno el que dicte las medidas conducentes.
92. La excepcionalidad de la medida también radica en que se trata de un supuesto previsto para el inicio de las funciones del órgano de gobierno municipal (toma de protesta), periodo en el cual la ausencia o negativa de una mayoría de las y los concejales electos, imposibilitaría el debido desarrollo de las funciones encomendadas al ayuntamiento.
93. Aunado a ello, se trata de una medida que resulta consecuente con la determinación de la población del municipio, al elegir a sus autoridades, pues, en todo caso, el Congreso deberá realizar la designación del cargo vacante, de entre las y los restantes

concejales suplentes, respetando también la paridad de género en la integración, si se tratase de cargos que originalmente debieron ser ocupados por mujeres.

94. En similares términos, se estima que la medida no atenta contra el derecho de autodeterminación y autogobierno de las comunidades indígenas, como lo afirman las recurrentes, atendiendo a que, como previamente quedó evidenciado, la finalidad que persigue la disposición es garantizar que el órgano de gobierno de los municipios del Estado, incluidos los electos por usos y costumbres, esté debidamente integrado desde el inicio de sus funciones, con el efecto de que pueda desempeñar la función pública en beneficio de la comunidad.
95. En todo caso, si bien, la Constitución Federal reconoce el derecho a las comunidades indígenas de elegir a sus autoridades bajo sus usos y costumbres, y ejercer las prácticas de gobierno tradicionales; los ayuntamientos de los pueblos originarios son integrantes del Estado mexicano, y como tales se encuentran igualmente sujetos a las disposiciones fundamentales y legales que dan forma y que sustentan el pacto federal, como es el artículo 115 constitucional, que es el que establece las condiciones generales de gobierno de un municipio que ya fue integrado.
96. En este sentido, la disposición legal no desconoce las determinaciones adoptadas por el órgano máximo de dirección de las comunidades, como lo es la **asamblea comunitaria**, al elegir, bajo sus usos y costumbres, a sus autoridades; por el contrario, sujeta al órgano legislativo, en la excepcionalidad de

esos casos, a cubrir la vacante entre las y los concejales suplentes elegidos por la propia comunidad.

97. En este caso, si bien, es cierto que esta Sala Superior ha considerado que, al ser el máximo órgano de deliberación de las comunidades indígenas, la Asamblea comunitaria tiene atribuciones por cuanto a la integración y sustitución de los cabildos de las comunidades originarias; el presente caso **no exige una confronta entre una posible designación por parte de la asamblea, frente a la que correspondería realizar al Congreso del Estado**, pues fue el cabildo de Santiago Lachiguiri, el que determinó nombrar a las recurrentes Elvia Martínez Ríos y Acela Galván Cortés, para ocupar los cargos vacantes en el ayuntamiento.
98. En este punto, aun y cuando se trate de una cuestión ajena a los reclamos de las recurrentes, y constituya un análisis de los elementos probatorios (cuestión que no es propia de la naturaleza del recurso de reconsideración), resulta importante en este caso señalar que, en las instancias previas quedó acreditado que la designación de las recurrentes en los cargos edilicios la realizó de manera directa del Ayuntamiento de Santiago Lachiguiri, es decir, no se trató de una determinación de la asamblea comunitaria, sino que fue directamente el órgano de gobierno el que, a propuesta del Presidente Municipal, determinó que la sindicatura, y la regiduría de gobernación, fueran ocupadas por Elvia Martínez Ríos y Acela Galván Cortés.
99. Dicha circunstancia, incluso también fue evidenciada por el propio Congreso del Estado al negar la propuesta originalmente

planteada por el Presidente Municipal, al sostener en el dictamen originalmente controvertido que, el Ayuntamiento pretendía cubrir las vacantes de forma unilateral, sin que existiera una determinación de la Asamblea comunitaria, máximo órgano de dirección de Santiago Lachiguiri.

100. En consecuencia, esta Sala Superior coincide en que, el procedimiento que siguió el cabildo de Santiago Lachiguiri, ante las ausencias de las personas (propietario y suplente), resultó injustificado al designar, de entre las restantes concejales suplentes, a las que habrían de ocupar los cargos vacantes, y en consecuencia, fue contrario al dispuesto por el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal local.
101. No es óbice a lo anterior el reclamo de las recurrentes relativo a que, al desconocer la designación del cabildo, se atenta contra el principio de la integración paritaria y a su derecho a acceder al cargo en condiciones de igualdad, al dejar sin efectos una designación que fue producto de la implementación de una acción afirmativa por parte del órgano de gobierno municipal.
102. Se estima que los reclamos son igualmente **infundados**, atendiendo a que, como previamente quedó advertido, el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal, disposición aplicable para la sustitución en este caso, dispone exigencias al órgano al cual compete realizar las designaciones, para que observe y realice la sustitución en observancia al principio de paridad de género, si se tratase de cargos que originalmente correspondieran a mujeres.

103. Es decir, el ordenamiento ya sujeta al Congreso a realizar las designaciones en observancia al principio de paridad en la integración del órgano edilicio, mandato al cual, en su caso, deberá sujetarse el Congreso al realizar las designaciones correspondientes.
104. En este sentido, si bien, han existido precedentes de la Sala Regional Xalapa, en los que se ha evidenciado la necesidad de que se implementen medidas que progresivamente incrementen la participación de las mujeres en el órgano de gobierno municipal, dichas determinaciones han obedecido al conocimiento de asuntos de naturaleza diversa, como es la verificación de las condiciones de validez de las contiendas de la autoridad municipal; y las mismas no pueden servir de sustento para que el cabildo desconozca las atribuciones que constitucional y legalmente tiene reconocidas el Congreso del Estado, en situaciones extraordinarias, como las ausencias materia del presente recurso.
105. De hecho, en la resolución controvertida, la Sala Regional responsable enfatizó el deber del Congreso del Estado al realizar las designaciones correspondientes, en garantizar la integración paritaria del órgano, atendiendo a las disposiciones legales que regulan el procedimiento; designaciones que podrían recaer en cualquiera de las y los concejales suplentes, incluidas las ahora recurrentes, al tener la calidad de regidoras suplentes de salud, y de ecología.
106. Por lo anteriormente expuesto, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia controvertida.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, y con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, quien emite voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

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 PARTICULAR²² DE LA MAGISTRADA JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE
RECONSIDERACIÓN 288/2020**

De manera respetuosa, emito mi postura respecto a la sentencia del presente recurso de reconsideración.

Este asunto tiene que ver con qué autoridad tiene competencia para sustituir una sindicatura y una regiduría en un municipio que se rige por sistema normativo interno.

En este caso, se trata del Ayuntamiento de Santiago Lachirigui, Oaxaca, en donde una vez que los titulares y suplentes de la sindicatura y la regiduría de gobernación no se presentaron a tomar posesión de los cargos, el ayuntamiento designó a dos mujeres —que originalmente eran regidoras suplentes— como sustitutas.

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.

En la cadena impugnativa, el tribunal local determinó que la competencia es del ayuntamiento, pero a juicio de la Sala Regional Xalapa ello corresponde al Congreso de Oaxaca.

La sentencia aprobada por la mayoría de quienes integramos el Pleno de la Sala Superior confirma la resolución de la Sala responsable, lo que no comparto.

Como sabemos, nuestro sistema jurídico se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el derecho se integra tanto por el legislado formalmente por el Estado, como por el indígena, generado precisamente por los pueblos y las comunidades indígenas.

Se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación y no de subordinación.

Los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas abarcan la capacidad para decidir las formas internas de convivencia y organización política.

También abarca la posibilidad de elegir conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades o representantes, con el fin de que realicen el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Asimismo, a partir de la reforma constitucional conocida como “paridad en todo”, la elección de representantes ante los ayuntamientos tiene que hacerse observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables, dado que

también se modificó el artículo segundo que rige la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

En este contexto, debe tomarse en cuenta que en los juicios que se plantee el menoscabo de la autonomía política de los pueblos y comunidades indígenas o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional²³.

En este sentido, considero que, la sustitución de munícipes electos por sistemas normativos no recae ni en el Ayuntamiento ni en la Legislatura estatal, sino en la Asamblea General Comunitaria, aun en casos de excepcionalidad. Asimismo, la Asamblea General deberá realizar esos nombramientos respetando el principio de paridad.

Esto es acorde a dos tesis emitidas por el Tribunal Electoral.

- a. La Tesis vigésima novena de 2015 (XXIX/2015) de rubro: SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS COMUNIDADES PUEDEN REGULAR LA DESIGNACIÓN DE CONCEJALES SUSTITUTOS, UNA VEZ AGOTADO EL PROCEDIMIENTO LEGAL PREVISTO PARA ELLO, y

²³ Ver jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.

- b.** La Tesis décima tercera de 2016 (XIII/2016) de rubro: ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES.

En este sentido, las decisiones de los pueblos y comunidades indígenas deben estar protegidas de interferencias innecesarias por parte de los órganos del Estado.

Asimismo, la participación de los pueblos y comunidades indígenas goza de la mayor amplitud posible en el desarrollo del proceso de conformación de sus autoridades, sin que se desconozcan los límites constitucionales²⁴.

En este contexto, no comparto que deba ser el Congreso del Estado de Oaxaca quien realice la sustitución de munícipes ante la ausencia de personas electas bajo su propio sistema normativo.

A mi juicio, el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, contrario a lo sostenido en la sentencia, no puede tener plena validez en los sistemas normativos indígenas.

Lo anterior, porque sería tanto como imponer reglas a los sistemas normativos para la elección de sus autoridades.

²⁴ DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL y PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUEtUDINARIO INDÍGENA.

La propia sentencia que se aprueba reconoce que —en observancia a la maximización del principio de autonomía, al resolver los conflictos o diferencias que se susciten entre los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes— las personas juzgadoras están llamadas a analizar el asunto a partir de un enfoque pluricultural.

Lo anterior, implica la obligación constitucional y convencional de tomar en cuenta las especificidades culturales de los pueblos indígenas y las comunidades que los conforman, así como a conducir procesos susceptibles de tutelar sus derechos de forma efectiva.

El artículo 8 del Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes señala que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos indígenas se debe de tomar en cuenta sus costumbres o su derecho consuetudinario.

En ese sentido se reconoce el derecho de los pueblos indígenas para conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Asimismo, el artículo 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar la estructura y a elegir integrantes de sus instituciones, de conformidad con sus propios procedimientos.

Ahora bien, la sentencia refiere que la finalidad que persigue la disposición cuestionada —artículo 41 de la Ley Orgánica— es garantizar que el órgano de gobierno de los municipios del Estado, incluidos los electos por usos y costumbres, esté debidamente integrado desde el inicio de sus funciones, con el efecto de que pueda desempeñar la función pública en beneficio de la comunidad.

Sin embargo, considero que tal finalidad se alcanza de mejor manera cuando es la misma comunidad indígena, bajo sus normas internas, la que determina la debida integración de sus autoridades.

En este sentido, quiero recordar que la Sala responsable señaló que, la disposición normativa que prevé el procedimiento para la suplencia de cargos para la debida integración válida del Ayuntamiento es la que prevé la Ley Orgánica Municipal, y la regla general aplica a todos los municipios del estado de Oaxaca, sin que se haga alguna excepción en el procedimiento.

A mi juicio, lo anterior limita el derecho de autonomía y autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, puesto que de cierta manera se asimilan ambos sistemas y aplican las mismas reglas, dejando a un lado las particularidades propias de los sistemas normativos indígenas.

De tal forma que, se menoscaba el objetivo central de fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos²⁵.

²⁵ El Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre otras cuestiones, determina que, el principio que se sugiere privilegiar es el de la maximización de la autonomía y no el de la injerencia en las

Maxime que, como ha reconocido la Sala Superior el respeto a la autodisposición normativa de las personas indígenas reconocido en el bloque de constitucionalidad trae como consecuencia que en caso de conflictos o ausencia de reglas consuetudinarias aplicables, deben ser los propios pueblos y comunidades, a través de las autoridades tradicionales competentes y de mayor jerarquía, conforme a su propio sistema, las que se encuentran facultadas para emitir las reglas que, en su caso, se aplicarán para la solución del conflicto o el llenado de la laguna normativa²⁶.

El precedente que dio origen a la tesis XIII/2016 de la Sala Superior, se relaciona con decisiones de la Asamblea General Comunitaria en el Municipio de Santa Catarina Lachatao, Ixtlán de Juárez, Oaxaca.

La sentencia que dio origen a este criterio destacó lo siguiente:

[...] dentro del derecho a la libre autodeterminación de las comunidades indígenas, si la asamblea general comunitaria en una asamblea toma una determinación relacionada con la elección de la persona o personas que consideren para dirigir los destinos del municipio, no se debe suponer que por ello se encuentre imposibilitada a realizar diversa asamblea donde, por el motivo que fuere, llámese enfermedad, **ausencia**, mala administración o incumplimiento en sus usos y costumbres, pueda elegir a otra persona en su lugar y se encuentre supeditada a lo determinado en una asamblea previa, de ahí que **la voluntad de la asamblea sea la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno de dichas comunidades**, sin que ello, claro está, exceda en una clara violación de los principios constitucionales, por ejemplo, la **participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones**.

[...] **la existencia y defensa de las instituciones propias de los pueblos indígenas y de sus formas de autogobierno y auto-organización conforman una parte integral de lo que significa**

decisiones que les corresponden a los pueblos, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.

²⁶ Ver sentencia SUP-REC-900/2015.

ser un pueblo indígena y es en gran medida lo que distingue a estas comunidades de otros sectores de la población nacional y, por ello, tanto la disposición constitucional como las disposiciones internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, incluyen la promoción y protección del derecho a mantener, controlar y desarrollar sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales.

De esta manera, el derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, **siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos**, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos[...].

En ese sentido, las autoridades electorales tienen la alta responsabilidad de interpretar los derechos humanos, como el de autodeterminación de los pueblos indígenas, y ejecutar las obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción que le impone de buena fe.

[...] **las normas que se ejecuten para la elección de sus representantes deben provenir del interior de dicho pueblo**, por lo que la imposición de procedimientos o métodos de organización [...] no coadyuva al desarrollo de los mismos, si no que rompe por completo su esquema [...].

En este sentido, **la participación de las autoridades electorales**, tanto administrativas como jurisdiccionales, se encuentran **limitadas por el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos**, pues ésta sólo podrá interactuar en la medida en que desde el interior, los integrantes de la comunidad permitan su injerencia en el proceso [...]²⁷.

En este contexto, la voluntad de la asamblea es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno de dichas comunidades al momento de elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, lo cual, tiene como propósito explícito

²⁷ El resaltado es propio del presente voto particular.

fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos.

Por otra parte, si bien la Ley Orgánica Municipal contiene disposiciones de orden público e interés general, en ciertos casos debe analizarse su posible modulación de cara a los sistemas normativos internos.

Lo anterior, porque las decisiones de la Asamblea General Comunitaria mantienen plena vigencia, aún ante autoridades constituidas.

A manera de ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca —en su artículo 65 BIS— reconoce que la Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad en los municipios indígenas que se rigen por sus Sistemas Normativos para elegir a sus autoridades. Sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado, siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes, reconocidos por la Constitución y Tratados Internacionales. Se integra por miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad conforme a sus sistemas normativos indígenas.

Además, la legislación reconoce que, la Asamblea General encargada de elegir a las autoridades indígenas en municipios que se rigen por sus Sistemas Normativos podrá decidir la terminación anticipada del período para el que fueron electos todas las y los integrantes de un Ayuntamiento y elegir a las autoridades sustitutas, para concluir dicho período, cumpliendo con el Sistema Normativo que corresponda.

En este punto, la Sala Superior validó en un caso —comunidad de Tlaxiáctac de Cabrera, Oaxaca— que la Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad con facultades para decidir sobre la elección o remoción de sus representantes, por lo que, el hecho de que en el sistema ordinario, tanto las Constituciones federal y local así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, se establezca que compete exclusivamente al Congreso del Estado declarar la suspensión o revocación del mandato de integrantes de un Ayuntamiento, no implica que se deba seguir tal procedimiento dado que se trata de una comunidad que se autoadscribe como indígena, que cuenta con autonomía para emitir sus determinaciones de acuerdo a sus usos y costumbres.

Por ello, si se impusiera la obligación a la comunidad que el Congreso del Estado conociera respecto a la revocación de mandato de integrantes del Ayuntamiento, se estaría sujetando la decisión autónoma, derivada de la colectividad, a la revisión forzosa de un órgano del Estado, el cual debe respetar la independencia de las normas internas²⁸.

Asimismo, la Sala Superior ha sostenido que, en el derecho indígena se reconoce que la identificación de las normas jurídicas y su validez debe realizarse a partir del uso o costumbre, en el cual se tenga como referente fundamental la cosmovisión indígena y su derecho de autodeterminación, entendido como un marco jurídico y político, que permita a la comunidad indígena de que se trate, tener un control permanente sobre su propio destino, que le permita imponer sus reglas de derecho interno, por encima

²⁸ Ver sentencia de la Sala Xalapa SX-JDC-964/2015 y acumulado, la cual, si bien fue revocada por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-6/2016 y su acumulado SUP-REC-15/2016, ello aconteció por una temática diversa.

de cualquier norma de derecho común que pudiera sostener una consideración en contrario, que pudiera traducirse en una asimilación forzada o la destrucción de su cultura.

Por tal motivo, en esta clase de asuntos, resulta de trascendental relevancia tutelar al máximo la identidad social y cultural, costumbres, tradiciones e instituciones de las comunidades indígenas, siempre y cuando las determinaciones que asuman respeten los derechos establecidos por la propia Constitución y los tratados internacionales, pues de lo contrario las acciones desplegadas quedarían fuera de toda tutela jurídica²⁹.

En consecuencia, tal como ha sostenido la Sala Superior, el reconocimiento del pluralismo jurídico e interlegalidad, así como la aplicación de los sistemas normativos indígenas en los juicios que involucren a las comunidades o sus integrantes, es necesario para que sea efectivo el derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social³⁰.

El respeto a la autonomía indígena necesariamente implica la salvaguarda y protección del sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad bajo el principio de maximización de autonomía y minimización de restricciones, lo cual, conlleva no solo la posibilidad de establecer sus propias formas de

²⁹ Consideraciones expuestas en la sentencia SUP-REC-6/2016 y su acumulado SUP-REC-15/2016.

³⁰ Ver tesis LII/2016 de la Sala Superior, de rubro: SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.

organización, sino también, el de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena³¹.

Por tales razones, emito el presente voto particular.

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.

³¹ Ver sentencia SUP-REC-900/2015.