



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-643/2024

**RECURRENTES:** LUIS SEBASTIÁN GARCÍA GUZMÁN Y OTRAS PERSONAS

**RESPONSABLE:** SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ<sup>1</sup>

**TERCEROS INTERESADOS:** ISIDRO PERALES AGUSTÍN Y OTRAS PERSONAS

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIADO:** GABRIELA FIGUEROA SALMORÁN Y SERGIO MORENO TRUJILLO

Ciudad de México, a veinticuatro de julio de dos mil veinticuatro.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **modifica**, por las razones desarrolladas en el presente fallo, la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en los juicios de la ciudadanía SX-JDC-417/2024 y acumulado, y se mantiene la confirmación de la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca,<sup>2</sup> así como la validez de la elección extraordinaria de concejalías del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca.

## ANTECEDENTES

**1. Elección ordinaria 2022.** El veintitrés de octubre de dos mil veintidós, mediante asamblea general comunitaria, se celebró la elección ordinaria de concejalías del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca.

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca<sup>3</sup> declaró la invalidez de la elección por la falta de participación de la agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca.

---

<sup>1</sup> En adelante, sala regional.

<sup>2</sup> En lo subsecuente, tribunal local.

<sup>3</sup> A continuación, Instituto Estatal Electoral o instituto local.

## **SUP-REC-643/2024**

**2. Consulta.** El veintidós de octubre de dos mil veintitrés, la agencia municipal llevó a cabo una asamblea general comunitaria en la cual determinaron que no participarían en la elección extraordinaria de concejalías para integrar el ayuntamiento.

**3. Elección extraordinaria.** Mediante asambleas comunitarias de tres y diez de diciembre de dos mil veintitrés, se llevó a cabo la elección extraordinaria de concejalías para el período 2023-2025, asentándose en el acta que las personas de la agencia municipal decidieron no participar en la elección.

El instituto local declaró válida la elección extraordinaria, porque la falta de participación de la agencia municipal resultó de una consulta libre, previa e informada a esa comunidad.

**4. Impugnación local.** El veintiséis de enero de dos mil veinticuatro,<sup>4</sup> diversas personas de la agencia municipal impugnaron la validez de la elección.

El veintiséis de abril, el tribunal local confirmó la validez de la elección, por considerar que la decisión de no participar de la agencia municipal fue en ejercicio de su autonomía.

**5. Juicio de la ciudadanía.** En contra de lo anterior, el dos y seis de mayo, diversas personas de la agencia promovieron sendos juicios de la ciudadanía, registrados en el índice de la sala regional con las claves SX-JDC-417/2024 y SX-JDC-432/2024.

**6. Sentencia impugnada.** El doce de junio, la sala regional **modificó** la sentencia del tribunal local, por lo que **confirmó** por razones distintas el acuerdo del Instituto Estatal Electoral por el que calificó como válida la elección extraordinaria.

**7. Recurso de reconsideración.** Inconformes, el veintiuno de junio, los recurrentes interpusieron recurso de reconsideración ante la sala regional.

---

<sup>4</sup> A continuación, las fechas se refieren a dos mil veinticuatro, salvo mención en contrario.



**8. Turno y radicación.** La Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-REC-643/2024** y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

**9. Admisión y cierre.** En su oportunidad, la Magistrada instructora admitió a trámite la demanda y cerró instrucción.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

### PRIMERA. Competencia

La Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación, al tratarse del recurso de reconsideración interpuesto en contra de una sentencia emitida por una sala regional, cuya competencia para resolverlo le corresponde en forma exclusiva.<sup>5</sup>

### SEGUNDA. Tercería

La Sala Superior admite el escrito de tercería, porque reúnen los requisitos previstos en la Ley de Medios.

**1. Forma.** El escrito se presentó ante el tribunal local, consta el nombre y los argumentos para desvirtuar la pretensión de los recurrentes, así como la firma autógrafa de quienes comparecen como terceros interesados.

**2. Oportunidad.** El escrito es oportuno, porque la demanda se publicó el viernes veintiuno de junio a las diecisiete horas con veinte minutos, mientras que el escrito de tercería se presentó el lunes veinticuatro siguiente a las once horas con tres minutos, esto es, dentro de las cuarenta y ocho horas que marca la ley.

Al respecto, si bien es criterio de esta Sala Superior que los plazos en horas se cuentan de momento a momento, lo cierto es que, en el caso, tanto las personas promoventes, como las que comparecen como terceras interesadas pertenecen a una comunidad indígena, por lo que es aplicable la jurisprudencia 8/2019, de rubro: **COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL**

---

<sup>5</sup> Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución general); 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 3, párrafo 2, inciso b); 4, párrafo 1, y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).

## **SUP-REC-643/2024**

**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.**

En ese criterio, se ha señalado que no deberán computarse los días inhábiles en términos de la ley, ni los sábados y domingos, cuando las comunidades o personas indígenas promueven medios de impugnación en materia electoral relacionados, entre otros, con asuntos o elecciones regidas por sus usos y costumbres, sus procedimientos y prácticas tradicionales, o sus sistemas normativos internos; medida que se debe aplicar incluso sin perjuicio del deber de los tribunales electorales de flexibilizar el plazo para impugnar.

En ese sentido, si el plazo para la presentación del escrito de tercero interesado transcurrió durante el sábado y domingo, exigir que la presentación hubiera sido en esos días, implicaría que a la parte recurrente se le permitiría presentar su demanda sin contar los días inhábiles, pero a la parte tercera interesada, sí se le exigiría presentar el escrito durante tales días inhábiles, aun cuando también son personas que se ostentan con la calidad de indígenas.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional considera que el escrito de tercería debe tenerse por presentado de forma oportuna.

**3. Interés y personería.** Se cumple con estos requisitos, porque del escrito se advierte que las personas comparecientes aducen un derecho incompatible al de las personas recurrentes, dado que su pretensión es que se confirme la sentencia impugnada.

**TERCERA. Procedencia.** El recurso de reconsideración satisface los requisitos de procedencia,<sup>6</sup> en virtud de lo siguiente.

**1. Forma.** El escrito de demanda precisa la resolución impugnada, los hechos, los motivos de controversia y cuentan con firma autógrafa de las personas recurrentes.

---

<sup>6</sup> Previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, inciso b), 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



**2. Oportunidad.** Se considera que la demanda fue interpuesta oportunamente, porque la sentencia impugnada fue notificada personalmente, el veinte de junio, mientras que la demanda se presentó el veintiuno siguiente, lo que hace evidente su presentación oportuna.

**3. Legitimación e interés jurídico.** Las personas recurrentes están legitimadas, y cuentan con interés jurídico, porque son quienes promovieron la instancia en la que se dictó la sentencia que ahora se combate, además que se ostentan como indígenas pertenecientes a la comunidad de la agencia municipal y buscan que las personas de esa agencia puedan participar en la elección de concejalías del ayuntamiento.<sup>7</sup>

**4. Definitividad.** Se satisface dicho requisito ya que no existe otro medio para combatir la resolución que impugna la parte recurrente.

**5. Requisito especial de procedencia.** Se satisface este requisito, porque se considera que, en el caso, se actualiza los supuestos previstos en las jurisprudencias 26/2012, de rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES** y 19/2012, de rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.**

Al respecto, las personas recurrentes aducen que la sala regional, realizó una interpretación del artículo 2 constitucional, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, específicamente sobre los derechos a la libre autodeterminación y a la autonomía.

Además, que el derecho de votar de la comunidad de la agencia municipal en las elecciones de concejalías del ayuntamiento ya estaba reconocido como parte del sistema normativo interno, desde la sentencia SX-JDC-58/2020, en ese sentido, consideran que la sala regional no podía declarar

---

<sup>7</sup> Jurisprudencia 9/2015, de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN.

## **SUP-REC-643/2024**

que era válido que por única ocasión dicha comunidad no participara en la elección extraordinaria que se impugna.

Asimismo, de la lectura de la sentencia impugnada, esta Sala Superior advierte que en efecto la sala regional analizó si una comunidad indígena en ejercicio de su derecho a la autodeterminación y autonomía puede declinar participar en una elección, en un contexto de conflicto, así como, si en el caso, ello podía incidir en la validez de la elección extraordinaria de las concejalías al ayuntamiento.

En ese sentido, esta Sala Superior advierte que la sala regional sí se pronunció sobre los alcances del derecho de autodeterminación y autonomía previstos en el artículo 2 constitucional, además de analizar si en el caso, pese a que existía un derecho de la comunidad de la agencia municipal, a votar por quienes integran el ayuntamiento, era válida la elección respectiva, aunque se celebró sin la participación de la agencia.

En consecuencia, se cumple con el requisito especial relacionado con la subsistencia de un tema de constitucionalidad, derivado de que la sala regional definió los alcances de diversos artículos constitucionales y su aplicación en un sistema normativo interno, por lo que la verificación de dicho análisis de constitucionalidad tiene que ser motivo de estudio de fondo.<sup>8</sup>

De ahí que no le asista la razón a la parte tercera interesada cuando aduce que no se cumple con el requisito especial de procedencia debido a que el análisis de la sentencia fue de mera legalidad.

### **CUARTA. Estudio de fondo.**

#### **1. Contexto del municipio**

El municipio de San Antonio Tepetlapa está integrado por la cabecera municipal, la agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca y el Barrio el Cafetal.

---

<sup>8</sup> Similares consideraciones se expresaron en la sentencia SUP-REC-26/2020.



Cuenta con una población de cuatro mil ochocientos setenta y cuatro habitantes, en el entendido que, en la agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca se tiene registro de mil novecientos setenta y tres habitantes.<sup>9</sup>

La comunidad se rige por su propio sistema normativo interno, por lo que el Ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa se integra con los siguientes cargos: **1)** Presidencia municipal; **2)** Sindicatura municipal; **3)** Regiduría de Hacienda; **4)** Regiduría de Obras; **5)** Regiduría de Educación; **6)** Regiduría de Cultura, y **7)** Regiduría de Salud.

Asimismo, las personas que integran el ayuntamiento son electas por un periodo de tres años.

## 2. Contexto electoral

En los procesos electorales comunitarios celebrados en **dos mil diez y dos mil trece**, en las asambleas generales solo se aceptó la participación de la ciudadanía de la cabecera municipal de San Antonio Tepetlapa a fin de elegir a las respectivas concejalías del ayuntamiento.

El proceso electivo de dos mil diez fue validado por la autoridad administrativa local sin que hubiese inconformidad y, para el de dos mil trece, un ciudadano de la agencia alegó que solo se permitía la participación de la ciudadanía de la cabecera municipal; sin embargo, después se desistió del juicio que presentó en contra de la validez de la asamblea respectiva.

Por otra parte, mediante asamblea realizada el **seis de julio de dos mil dieciséis**, las autoridades de la agencia manifestaron que, en el año **dos mil trece**, una comisión de ciudadanos y autoridades municipales acudieron a la agencia a invitarlos a las elecciones, y les comentaron que tenían derecho a designar una regiduría que los representara en la cabecera municipal.

Sin embargo, el **veinticuatro de julio de dos mil dieciséis**, la autoridad y la ciudadanía del municipio llevaron a cabo otra asamblea general

---

<sup>9</sup> Información obtenida de la página: <https://mexico.pueblosamerica.com/i/san-pedro-tulixtlahuaca/#:~:text=%232%20La%20poblaci%C3%B3n%20de%20San,Pedro%20Tulixtlahuaca%20%28Oaxaca%29%20es%201%2C973%20habitantes>

## **SUP-REC-643/2024**

comunitaria en la cabecera municipal, en la que acordaron no autorizar la participación de la agencia de San Pedro Tulixtlahuaca en las elecciones de las autoridades municipales.

En este contexto, el **dieciséis de octubre de dos mil dieciséis**, mediante asamblea, las autoridades y la ciudadanía del municipio llevaron a cabo la elección y nombramiento de los integrantes del ayuntamiento para el periodo 2017-2019, sin la participación de la agencia.

No obstante, integrantes de la agencia municipal solicitaron al Instituto Estatal Electoral que calificara la elección como no válida, a efecto de que se respetara y garantizara el derecho de votar y ser votada de la ciudadanía de la agencia.

Al respecto, el Instituto local calificó como legalmente no válida la elección de concejalías.<sup>10</sup> Determinación que, en su momento, fue confirmada por el tribunal local y por la sala regional.<sup>11</sup>

En cumplimiento a lo resuelto por los tribunales electorales, el **dos de abril de dos mil diecisiete**, se llevó a cabo la asamblea general comunitaria para la elección extraordinaria.

La referida elección extraordinaria fue calificada como válida por el Instituto Estatal Electoral,<sup>12</sup> para tal efecto, se reconoció que **“la asamblea determinó integrar a la Agencia Municipal en una regiduría, por lo que los ciudadanos propuestos tanto de la cabecera como de la Agencia Municipal, fueron electos por unanimidad de los asambleístas”**.

De ello, se advierte que en la elección extraordinaria de **dos mil diecisiete** participó la ciudadanía de la agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca, en el entendido que su participación sería paulatina.

Ahora bien, el **seis de octubre de dos mil diecinueve**, en la elección ordinaria, no se permitió la participación a la agencia municipal, a pesar de que la ciudadanía que vive en la agencia ya había ejercido su derecho de votar y ser votada, así como integrar la regiduría de Educación.

---

<sup>10</sup> Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-328/2016.

<sup>11</sup> Véanse expedientes JN/85/2017, así como SX-JDC-98/2017 y SX-JDC-136/2017, acumulados.

<sup>12</sup> Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-04/2017.



Al respecto, el Instituto local calificó como parcialmente válida la elección ordinaria de dos mil diecinueve, ya que solo anuló la elección de la regiduría de Educación, para que la agencia la eligiera.

Sin embargo, la agencia se inconformó por tal decisión y controvertió la elección ordinaria ante el tribunal local, quien declaró la nulidad de esa elección.

Entre otras cuestiones, el tribunal local<sup>13</sup> ordenó al Gobernador del estado de Oaxaca, a través de la Secretaría General de Gobierno, y al Congreso local, que realizaran la designación de un Comisionado Municipal provisional, quien en coordinación con las autoridades tradicionales debía de convocar y llevar a cabo la elección extraordinaria.

Además, para la elección extraordinaria se debía garantizar la participación política de la ciudadanía de la agencia municipal, pudiendo votar para todos los cargos y ser votados en más de un cargo, atendiendo al principio de progresividad.

Por su parte, la sala regional<sup>14</sup> modificó la sentencia del tribunal local, entre otras cuestiones, a efecto de que el Gobernador remitiera al Congreso local la propuesta de integración del Concejo Municipal que estaría en funciones hasta en tanto se llevara a cabo la nueva elección y sería quien debería convocar y realizar mesas de conciliación en las cuales, ambas comunidades, conciliaran y establecieran la forma en que se llevaría a cabo la participación de la agencia municipal en la asamblea general comunitaria electiva, señalando cuántos cargos se le asignarían, cuáles serían y de qué forma le serían asignados.

Por ello, la sala regional determinó que una vez que ambas comunidades llegaran a un acuerdo en el que se incluyera la participación de la agencia, se ordenaría la celebración de la asamblea general comunitaria de elección.

Cabe señalar que, la sala regional partió de la premisa de que se había violentado el principio de universalidad del sufragio y de progresividad, ya que no se permitió la participación de la agencia, por lo que no se

---

<sup>13</sup> Véase, sentencia JDCI/178/2019.

<sup>14</sup> Véase, sentencia SX-JDC-58/2022 y SX-JDC-76/2022.

## **SUP-REC-643/2024**

cumplieron los acuerdos establecidos previamente entre la cabecera municipal y la referida agencia, que fueron adoptados para las elecciones de 2017-2019.

Por otra parte, fue hasta la celebración de la asamblea general comunitaria el **veintitrés de octubre de dos mil veintidós** que se llevó a cabo la elección ordinaria de concejalías.

Al respecto, de nueva cuenta, el Instituto Estatal Electoral declaró como jurídicamente no válida la elección ordinaria, porque no se llevó a cabo conforme al sistema normativo del municipio e incumplió con las disposiciones constitucionales, convencionales y legales.

Así, con posterioridad, se llevaron a cabo diversas mesas de trabajo, sin pasar por alto que las primeras no se pudieron concretar ante la inasistencia de la agencia municipal.<sup>15</sup>

Sin embargo, en las últimas dos mesas se adoptaron los siguientes acuerdos: **1)** Los integrantes de la representación del cabildo de la cabecera municipal se comprometieron a generar las condiciones necesarias a través de la asamblea para llevar a cabo la celebración de las elecciones extraordinarias, y **2)** El agente municipal y su cabildo se comprometieron a sensibilizar a la población para que fuera aceptado el convenio para poder generar las condiciones necesarias a través de la asamblea para llevar a cabo la celebración de las elecciones extraordinarias.

En este contexto, el **veintidós de octubre de dos mil veintitrés**, la agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca llevó a cabo una asamblea general comunitaria en la que determinó que no participarían en la elección extraordinaria de concejalías para integrar el ayuntamiento.

Asimismo, el alcalde único constitucional y dos personas que se ostentaron como presidente municipal electo y síndico municipal electo, de San Antonio Tepetlapa, informaron al Instituto local, así como al Gobernador, lo siguiente;

---

<sup>15</sup> Con fechas: veinte de abril; veintisiete de abril; veinte de junio; veintidós de junio; veintinueve de junio, y tres de julio, todas de dos mil veintitrés.



Hemos estado buscando la forma de solucionar el conflicto que vive la cabecera y la agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca, se ha convocado asambleas y ya hasta hemos tenido la oportunidad de platicar con las Autoridades Auxiliares, con los señores tata mandones de esta Agencia, para buscar acuerdos de cómo finiquitar el conflicto, que consiste en lo siguiente:

1.- La Cabecera Municipal dará cumplimiento a pagar la cantidad histórica que reclama la Agencia, los \$9,300,465.53

2.- La Agencia de San Pedro Tulixtlahuaca renuncia definitivamente al derecho de no participar en las elecciones de las Autoridades Municipales en la Cabecera.

Así, en su momento, el Comisionado Municipal Provisional informó al Instituto Estatal Electoral que, mediante asamblea general comunitaria de **tres y diez de diciembre de dos mil veintitrés**, se llevó a cabo la elección extraordinaria de las concejalías del ayuntamiento, quienes ocuparían los cargos hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veinticinco, **en la cual no participó la agencia**.

Por su parte, el Instituto local realizó ciertos requerimientos y dio vista del expediente de la elección extraordinaria al agente municipal, quien en su oportunidad desahogó la comunicación, en el sentido de reconocer la celebración de la elección extraordinaria.<sup>16</sup>

De esta manera, el Instituto local declaró como válida la elección extraordinaria de concejalías al ayuntamiento,<sup>17</sup> determinación que fue confirmada por el tribunal local, al considerar que la decisión de la agencia municipal de no participar en la elección extraordinaria emanó del ejercicio del derecho de autonomía, por lo que fue conforme a derecho respetar esa decisión en atención al principio de mínima intervención.

### 3. Sentencia impugnada

---

<sup>16</sup> Al respecto, mediante oficio de veintinueve de diciembre de dos mil veintitrés, recibido en el Instituto Estatal Electoral, el diez de enero de dos mil veinticuatro, se precisó lo siguiente: "El día veintiocho de diciembre de dos mil veintitrés comparecí ante el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para corroborar el expediente de la elección extraordinaria presentado por el Comisionado Municipal Provisional de San Antonio Tepetlapa, el trece de diciembre de dos mil veintitrés; en dichas documentales constan todos los elementos para llevar a cabo la elección conforme a los usos y costumbres de la comunidad de San Pedro Tulixtlahuaca y demás los acuerdos de asambleas como la del veintidós de octubre de dos mil veintitrés del mismo año, en este acto ratifico que me fue entregado en copias simples, mismas que manifiestan el cumplimiento de la sentencia dictada en los expedientes SX-JDC/58/2020 y SX-JDC76/2020, acumulados dictados por la Sala Regional Xalapa, del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación, quedando revisadas y aceptando el contenido total de dicho expediente".

<sup>17</sup> Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-03/2024.

## **SUP-REC-643/2024**

Diversas personas integrantes de la agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca controvirtieron la decisión del tribunal local ante la sala regional, quien **modificó** la decisión del tribunal local para precisar lo siguiente: **1)** La decisión de la agencia mediante asamblea general comunitaria de veintidós de octubre de dos mil veintitrés, consistente en no participar en la elección extraordinaria de concejalías al ayuntamiento, fue tomada bajo un contexto de conflicto y tensión social, y **2)** La decisión de la agencia no puede incidir en la validez de la elección extraordinaria, porque la decisión que resulta menos gravosa para la comunidad indígena del municipio y que beneficia la gobernabilidad y la paz social, es la de validar la elección extraordinaria de concejalías.

En la sentencia controvertida, la sala regional dio contestación a la siguiente pregunta: ¿La agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca podía decidir no participar en la elección extraordinaria?

Al respecto, determinó que no, porque los acuerdos o consensos adoptados por la agencia municipal no fueron emitidos bajo un contexto ordinario de definición o cambio de reglas de una comunidad indígena.

Por ello, si la cabecera y la agencia municipal pretendían solucionar el conflicto a través de una solución autocompositiva y de redefinición de su sistema normativo indígena, ello debía acontecer dentro de los parámetros mínimos establecidos por las instancias jurisdiccionales, esto, porque con anterioridad la agencia municipal tenía una participación en las elecciones de concejalías del ayuntamiento, por lo que, a juicio de la sala regional, en ningún momento estuvo sujeto a deliberación la renuncia o desconocimiento de los derechos de la agencia.

Así, para la sala regional el desconocer la participación de la agencia es una violación al principio de progresividad de los derechos humanos.

Por otra parte, la sala regional también contestó la siguiente pregunta: ¿La determinación sobre lo decidido por la agencia municipal incide en la validez de la elección extraordinaria?

Precisó que no, porque a pesar de que lo decidido por la agencia municipal fue bajo un contexto de conflicto, ello no puede incidir en la validez de la



elección extraordinaria celebrada mediante asamblea general comunitaria de **tres y diez de diciembre de dos mil veintitrés**.

Lo anterior, porque a partir de una perspectiva intercultural, es posible advertir que, ante el actual contexto político y social del municipio, la decisión que resulta menos gravosa para la comunidad indígena de San Antonio Tepetlapa y que beneficia la gobernabilidad y la paz social, es la de validar la elección extraordinaria de concejalías.

De esta forma, a juicio de la sala regional, la decisión que favorece en mayor medida el restablecimiento de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, es que la no participación de la agencia municipal en la elección extraordinaria, por esta única ocasión, no incida en la validez de ésta, existiendo la imperiosa necesidad de que el municipio cuente con una autoridad municipal electa, con la cual se pueda garantizar el funcionamiento del gobierno municipal.

Así, la sala regional determinó la validez de la elección extraordinaria, porque de lo contrario se conllevaría a producir efectos más perniciosos para la comunidad, como son: **1)** postergar el tiempo sin que el municipio cuente con autoridades municipales constitucionales; **2)** generaría una mayor polarización entre la cabecera y la agencia municipal, frente a un conflicto que se presume fue solventado con el pago de recursos económicos adeudados, y **3)** complicaría en mayor medida las estrategias de diálogo entre ambas comunidades para poder alcanzar una efectiva participación política de la agencia municipal.

Por último, la sala regional declaró infundados los agravios que se formularon en contra de la asamblea general comunitaria de la elección extraordinaria celebrada en la cabecera municipal, esto es, en la cual se eligieron a las concejalías del Ayuntamiento.

#### **4. Decisión**

Esta sentencia verifica si la actuación de la sala regional es conforme a Derecho o no, al decretar modificaciones a lo resuelto por el tribunal local respecto a la validez de la elección extraordinaria de concejalías del Ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca, realizada por

## **SUP-REC-643/2024**

asamblea general comunitaria celebrada el tres y diez de diciembre de dos mil veintitrés.

Al respecto, esta Sala Superior considera que debe **confirmarse** la **elección extraordinaria** de concejalías, aunque **por razones diversas a las expresadas por la sala regional**, porque finalmente la cabecera municipal y la agencia, **por esta ocasión**, llegaron a un acuerdo (autocomposición) para poder transitar ante una problemática añeja y la agencia municipal decidió no participar en la elección a cambio de recibir los recursos que le corresponden.

En efecto, a pesar de que la agencia municipal se encuentra en un “contexto de conflicto y tensión social”, lo cierto es que, **sí podía llegar a un acuerdo** con la cabecera municipal y determinar no participar en la elección extraordinaria (contrariamente a lo que sostiene la sala regional).

Es importante apuntar que la autocomposición en este caso es posible bajo la línea jurisprudencial de la Sala Superior en la cual se han sostenido diversos matices del principio de universalidad del sufragio. Por ello, la universalidad del sufragio no es una regla que debe cumplirse en todos los casos de conflicto entre comunidades indígenas de manera absoluta o un principio que debe necesariamente maximizarse siempre y, de manera tal que no se permitan cambios o ajustes atendiendo a las circunstancias concretas.

Adicionalmente, resulta incongruente la sentencia de la sala regional al sostener que “la decisión que resulta menos gravosa para la comunidad indígena y que beneficia la gobernabilidad y la paz social, es la de validar la elección extraordinaria”.

Ello, porque deja ver que la aplicación del derecho es selectiva, aunado a que, el entendimiento de “la decisión que resulta menos gravosa” solo podría surgir del núcleo de los pueblos y comunidades indígenas, de lo contrario, los órganos jurisdiccionales excederían su competencia al pretender definir cuál es la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas y darle un sentido específico.

## **5. Consideraciones de fondo**



En la cadena impugnativa, personas de la agencia municipal han expresado que no fueron tomados en cuenta para la realización de la elección extraordinaria para elegir a las concejalías del ayuntamiento, lo que vulnera la autonomía y autodeterminación de la comunidad a la que pertenecen. Ello, al considerar que existe una sentencia que les reconoce el derecho de participar en el proceso electivo.

No obstante, los agravios se consideran **infundados**, por lo siguiente:

Para dar solución a los problemas persistentes en la elección de concejalías del Ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca, debe tenerse presente que el artículo 2 de la Constitución general reconoce que la Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

Por ello, el orden normativo mexicano tiene la característica principal de basarse en un pluralismo jurídico, el cual se entiende como una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes.<sup>18</sup>

Así, el pluralismo jurídico puede caracterizarse como la expresión, en el plano jurídico, de un adecuado enfoque pluralista que supere posiciones absolutistas y relativistas, que permita una “sana base para las relaciones entre culturas, sobre un pie de igualdad en el terreno epistémico y en el terreno moral”.<sup>19</sup>

En concreto, esta Sala Superior<sup>20</sup> ha sostenido que, el pluralismo jurídico, así entendido, permite analizar los problemas de autogobierno de las comunidades indígenas no solo desde la normatividad y perspectiva externa del Estado, sino desde las propias normativas de los pueblos y comunidades indígenas que parten y tienen diferentes concepciones sobre

---

<sup>18</sup> Al respecto, Rodolfo Stavenhagen, en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas del año 2004 destaca que “un cierto pluralismo legal parece ser una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo valores culturales diferentes” y el argumento según el cual el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas no ofrece suficientes garantías para la protección de los derechos humanos individuales universales “no debería esgrimirse para negar por completo el valor del derecho consuetudinario indígena sino como un reto para aproximar ambos enfoques haciéndolos más eficaces para la protección de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. El pluralismo jurídico en los Estados es una oportunidad para permitir a los sistemas jurídicos indígenas funcionar eficazmente ya sea como parte de los sistemas jurídicos nacionales o paralelamente a éstos.” Doc. E/CN.4/2004/80. 26 de enero de 2004, párrafos. 67 y 68.

<sup>19</sup> Olivé, León, Multiculturalismo y pluralismo, 2ª ed., México, UNAM, 2012, p. 48.

<sup>20</sup> Véase, entre otras, sentencia SUP-JRC-47/2023 y SUP-JRC-48/2023, acumulados.

## **SUP-REC-643/2024**

la dimensión individual de los derechos (como lo es el derecho al sufragio) y la participación de sus miembros en el ejercicio del gobierno comunitario.

Lo anterior, es una exigencia para analizar, con un enfoque diferenciado, cómo debe entenderse el gobierno cuando se trata de una comunidad indígena. Esta visión contrasta con la perspectiva y soluciones que se desprenderían de considerar únicamente el marco normativo e institucional estatal.<sup>21</sup>

En este contexto, el apartado A del artículo 2 de la Constitución general reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otros casos: **1)** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; **2)** Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos; **3)** Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, y **4)** Acceder a la jurisdicción del Estado.

Ello implica que las comunidades tienen el derecho de determinar su propio orden de gobierno interno aun cuando se encuentren dentro o formen parte de un municipio que elija a sus autoridades bajo el sistema de partidos políticos e independientemente de las categorías administrativas que les asigne la ley de cada entidad federativa, y también implica que, dado sea el caso, pueden elegir a las autoridades del ayuntamiento mediante el sistema normativo interno de la comunidad, cuando dichos ámbitos de gobierno así coincidan.

Asimismo, para esta Sala Superior,<sup>22</sup> a efecto de garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, y brindar la más amplia garantía y protección a los derechos de acceso a la justicia, defensa y audiencia de los que son titulares sus miembros, las autoridades jurisdiccionales, federales o locales, que conozcan de controversias relacionadas con la determinación de las normas y procedimientos para la

---

<sup>21</sup> Véase, sentencia SUP-JDC-9167/2011 (Caso Cherán).

<sup>22</sup> Véase, jurisprudencia 10/2014, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBERES ESPECÍFICOS DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN CONTEXTOS DE CONFLICTOS COMUNITARIOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA).



elección de autoridades regidas por sistemas normativos propios, deberán adoptar las medidas necesarias y suficientes para garantizar la efectividad de esos derechos, tomando en cuenta las circunstancias específicas de cada controversia.

Con esta forma de entender los problemas se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia, distinta a la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre "ganadores" y "perdedores" sobre la determinación de un tercero imparcial.<sup>23</sup>

Adicionalmente, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución general las autoridades deben privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio.

El referido mandato constitucional ha tenido cabida en el desarrollo jurisprudencial de este Tribunal tratándose de personas indígenas, porque existe el deber a las personas juzgadas de flexibilizar ciertas formalidades ordinariamente exigidas en los órganos jurisdiccionales.

Por ejemplo, esta Sala Superior ha considerado<sup>24</sup> que de la interpretación funcional del artículo 2º, apartado A, fracción VII, de la Constitución general se deriva el deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión, por lo que las normas que imponen cargas procesales, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable.

Por ello, para garantizar ese derecho (acceso a la justicia), en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se

---

<sup>23</sup> Véase, entre otras, sentencia SUP-JRC-47/2023 y SUP-JRC-48/2023, acumulados.

<sup>24</sup> Tesis de jurisprudencia 28/2011, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.

## **SUP-REC-643/2024**

deben tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la propia Constitución general.

Asimismo, es criterio reiterado de este órgano jurisdiccional<sup>25</sup> que, tratándose de comunidades indígenas, deben flexibilizarse las formalidades exigidas para la admisión y valoración de medios de prueba, a fin de garantizar los derechos de acceso pleno a la jurisdicción y al debido proceso de las comunidades indígenas y sus integrantes, por lo que la exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible, a efecto de que todos los medios de prueba allegados al proceso sean analizados atendiendo a su naturaleza y características específicas.

En este sentido, también se ha sostenido en forma reiterada, que los integrantes de las comunidades indígenas deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, para que, en forma completa y real, el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado.<sup>26</sup>

Ahora bien, en el caso de la elección extraordinaria de concejalías del Ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca, la tensión persistente de derechos se da, por un lado, en el derecho de autonomía de la comunidad indígena que ocupa la cabecera municipal y, por el otro lado, el derecho de los integrantes de la agencia municipal a ejercer su voto, tanto en la vertiente activa como pasiva.<sup>27</sup>

Por ello, para esta Sala Superior, tomando en cuenta el contexto de conflictos persistentes en el municipio para la elección de concejalías que integran el ayuntamiento, se reconoce que, a pesar de que la agencia municipal se encuentra en un “contexto de conflicto y tensión social”, lo cierto es que, sí podía llegar a un acuerdo (autocomposición) con la

---

<sup>25</sup> Tesis de jurisprudencia 27/2016, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE PRUEBA.

<sup>26</sup> Tesis de jurisprudencia 7/2013, de rubro: PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.

<sup>27</sup> Véase, jurisprudencia 18/2018, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIDAD PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.



cabecera municipal y determinar, en este caso, no participar en la elección extraordinaria.

Como se ha explicado, el respeto a los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas también implica el reconocimiento de soluciones generadas por ellos a conflictos persistentes, lo que incluye la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, así como su regulación.

Permitir la autocomposición, como una medida alternativa de solucionar los conflictos electorales al interior de los pueblos y comunidades indígenas a las problemáticas existentes, que sean producto del consenso legítimo, maximiza el principio de autonomía y refleja el reconocimiento efectivo de sus prácticas, por ello, en caso de llegar a un consenso legítimo, los órganos jurisdiccionales deben actuar con cautela y únicamente atender posibles excesos, como sería que con la decisión de la propia comunidad se transgreda derechos humanos.

Lo anterior es acorde con la línea jurisprudencial de este Tribunal Electoral, la cual ha concluido que, con el fin de alcanzar acuerdos que solucionen de manera integral las diferencias respecto de las reglas y procedimientos aplicables para la elección de autoridades de pueblos indígenas cuando existan escenarios de conflicto que puedan tener un impacto social o cultural para los integrantes de la comunidad, derivados de elecciones regidas por sistemas normativos indígenas, previamente a la emisión de una resolución por parte de las autoridades administrativas o jurisdiccionales, se deben privilegiar medidas específicas y alternativas de solución de conflictos al interior de las comunidades, mediante los procedimientos e instituciones que se consideren adecuados y válidos comunitariamente.

Ello, contribuye a garantizar el pleno respeto a su autonomía, así como el derecho que tienen a elegir a sus propias autoridades en el ejercicio de su libre determinación, al propiciar la participación de los miembros de la comunidad y de las autoridades en la solución de la controversia, de una manera alternativa a la concepción tradicional de la jurisdicción, sin que

## **SUP-REC-643/2024**

estas formas alternativas puedan contravenir preceptos y principios constitucionales y convencionales.<sup>28</sup>

De esta manera, la asamblea general comunitaria está en posibilidad de dar respuesta a temas importantes o de especial trascendencia para la comunidad indígena, ya que constituye la máxima instancia de toma de decisiones.

Esto es, la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales; por lo que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales están obligadas a respetar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pudiendo interactuar de forma respetuosa con los integrantes de la comunidad, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno.<sup>29</sup>

Además, en el estado de Oaxaca, en los municipios que eligen a sus autoridades municipales, mediante sus sistemas normativos indígenas, como es este caso, los requisitos para el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones así como las obligaciones de las y los ciudadanos, se harán conforme a sus normas, prácticas y tradiciones democráticas, de conformidad con los principios establecidos en la Constitución general, la Constitución local y los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano.

Adicionalmente, se reconoce a la asamblea general comunitaria como la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes, aunado a que, sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado,

---

<sup>28</sup> Véase, jurisprudencia 11/20214, de rubro: SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. MEDIDAS ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

<sup>29</sup> Véase, 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.



siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes, reconocidos por la Constitución general y tratados internacionales.<sup>30</sup>

De ahí que, el reconocimiento de los sistemas propios para resolver los conflictos forma parte de la identidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas, en la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.<sup>31</sup>

En este sentido, en el caso, a partir de los registros de los órganos jurisdiccionales que han actuado en la cadena impugnativa, es evidente que la participación de la agencia en las elecciones ha generado un conflicto, por lo menos, desde dos mil dieciséis, el cual ha mermado la propia estabilidad en el municipio.

En la deliberación de la asamblea general comunitaria de la agencia se expresaron, entre otros argumentos, los siguientes:<sup>32</sup>

Como es de todos sabido, desde el año 2016 nuestra comunidad se encuentra en una divergencia electoral con la cabecera municipal, que ha conllevado a irse magnificando con el paso del tiempo, ya que desde ese año recurrimos a nuestro derecho político electoral de votar y ser votados en las elecciones de concejales al Ayuntamiento.

Desde entonces y ante la falta de acuerdos no hemos tenido una Autoridad Municipal Constitucional, lo que ha generado un estancamiento de ambas comunidades, ante una problemática intercomunitaria, por exigir concretamente a (sic) nuestro derecho a votar y ser votados, como un derecho que tenemos todas las personas que habitan este municipio, esto no se ha podido materializar, tampoco el de ser integrados a través de una regiduría o una dirección que debiésemos elegir por medio de nuestros sistemas de cargos y nuestra propias reglas para desempeñarlos.

En nada nos beneficia que tengamos a nuestro favor diversas resoluciones de los Tribunales Electorales, han sido muchos ya los años, y no hemos podido conciliar ni en lo electoral, ni en la distribución de los recursos que nos corresponden por ley, esto está provocando el rompimiento de nuestro tejido social y sobre todo el estancamiento de nuestras comunidades.

Por lo expuesto, contrariamente a lo sostenido por la sala regional, la modificación de prácticas recientes en la participación de la agencia en las

<sup>30</sup> Véase, artículo 15 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

<sup>31</sup> Resulta ilustrativo el artículo 9 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que señala lo siguiente: 1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros. 2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia

<sup>32</sup> Véase, *ACTA DE ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA DE CONSULTA DE LA AGENCIA MUNICIPAL DE SAN PEDRO TULIXTLAHUACA PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE LA AUTORIDAD MUNICIPAL POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS EN EL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO TEPETLAPA, DISTRITO JAMILTEPEC DEL ESTADO DE OAXACA*, de veintidós de octubre de dos mil veintitrés.

## **SUP-REC-643/2024**

elecciones de las concejalías del ayuntamiento, no podría verse frenada por el propio momento de conflictividad, esto es, el entendimiento de los sistemas normativos internos como flexibles garantiza la validez de todo cambio que la propia comunidad genere para la mejor preservación de sus instituciones, posición que asume que la propia comunidad pondera las posibles soluciones y adopta la que mejor se adapte a sus necesidades.

Así, derivado del proceso de diálogo entre la cabecera municipal y la agencia, la primera decidió realizar la entrega de recursos adeudados a la agencia y, por su parte, la agencia acordó no participar en la elección extraordinaria de concejalías del Ayuntamiento.

Ambas decisiones fueron adoptadas mediante asambleas generales comunitarias celebradas en cada comunidad el veintidós de octubre de dos mil veintitrés, sin que, ante esta Sala Superior exista controversia alguna por la realización misma de las referidas asambleas.

Por tanto, contrariamente a la posición de la sala regional, la imposición persistente de determinaciones por parte de los órganos jurisdiccionales, llegado el momento, deben ceder a soluciones orgánicas de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual debe garantizarse en este asunto, ya que tanto la cabecera municipal, como la agencia en conflicto acordaron ciertas medidas para que, después de años de conflictividad, se permitiera la realización de la elección de las concejalías del ayuntamiento, lo cual permite declarar como válida la elección extraordinaria celebrada mediante asambleas comunitarias de tres y diez de diciembre de dos mil veintitrés, en las que no tuvo una participación la agencia municipal.

En el entendido que por mayoría de votos la agencia expresó su voluntad de no participar en la elección extraordinaria, por lo que, es posible que una fracción de la propia agencia municipal se aleje de la decisión adoptada por la asamblea general comunitaria respectiva, lo cual, no resta validez a los acuerdos que mayoritariamente fueron adoptados.

Esto es, en la asamblea general comunitaria de la agencia municipal de veintidós de octubre de dos mil veintitrés, existieron doscientos noventa y un votos a favor de “no participar en la elección extraordinaria” y, por su parte, cincuenta y cuatro votos a favor de “participar en la elección



extraordinaria”, de lo que se advierte que existió una clara mayoría que decidió no participar en la elección extraordinaria de concejalías al ayuntamientos y, en consecuencia, aprobó los siguientes acuerdos:

**Primero.** La Asamblea General Comunitaria de San Pedro Tulixtlahuaca reconoce que, ambas comunidades son igualmente autónomas e independientes, pues son comunidades indígenas distintas, con sus propias autoridades, sus propias asambleas y cada una de ellas es sujeta de los mismos derechos fundamentales respectivos y pueden elegir libremente sus autoridades.

**Segundo:** La Asamblea General Comunitaria de San Pedro Tulixtlahuaca, autoriza a su Agente Municipal, para que, en un plazo determinado, abra canales de comunicación y negociación con el H. Ayuntamiento Municipal Constitucional que llegue a nombrar la comunidad de San Antonio Tepetlapa —cabecera municipal—, a efecto de generar acuerdos que cumplan ambas partes respecto de cómo participará la Agencia Municipal en las decisiones que afecten esta comunidad.

Adicionalmente, en el caso, no existe una regresividad de los derechos de la agencia, como lo refirió la sala regional.

Esta Sala Superior ha sostenido que la universalidad del voto no es una regla que deba cumplirse en todos los casos de conflicto entre comunidades indígenas de manera absoluta o un principio que deba necesariamente maximizarse siempre y, de manera tal, que no se permitan cambios o ajustes atendiendo a las circunstancias concretas, aunado a que, cuando se trata de conflictos entre dos comunidades autónomas, estos deben resolverse realizando una ponderación de los derechos en conflicto de ambas comunidades y no únicamente maximizando o dando mayor progresividad a uno de ellos, en detrimento del otro.<sup>33</sup>

Por ello, no pasa por alto que, en las elecciones de dos mil diecisiete, se reconoció el derecho de la agencia municipal de participar en las elecciones de las concejalías al ayuntamiento y nombrar por lo menos a la regiduría de Educación; sin embargo, ante la conflictividad persistente, en las elecciones de dos mil veintitrés, tanto la cabecera municipal, como la agencia llegaron a un acuerdo, por esta ocasión, el cual debe respetarse, en el entendido que, para las próximas elecciones la cabecera municipal no podría desconocer tal reconocimiento, para que a partir de éste se generen los

---

<sup>33</sup> La siguiente argumentación se sostuvo en los SUP-REC-39/2017, SUP-REC-33/2017 y SUP-REC-1187/2017, que derivaron en la formación del criterio jurisprudencial 18/2018, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIJA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.

## SUP-REC-643/2024

consensos necesarios que determinen las reglas que deben seguirse en próximas elecciones.

Por último, la sala regional al afirmar que “la decisión que resulta menos gravosa para la comunidad indígena y que beneficia la gobernabilidad y la paz social, es la de validar la elección extraordinaria”, deja ver que la aplicación del derecho es selectiva, aunado a que, tal reconocimiento solo podría surgir del núcleo de los pueblos y comunidades indígenas, de lo contrario, los órganos jurisdiccionales excederían su competencia al pretender definir cuál es la cosmovisión de los pueblos y comunidades indígenas y darle un sentido específico.

Todo lo anterior se apega a la línea jurisprudencial de este tribunal, para evidenciarlo, se destacan los siguientes asuntos:

En la sentencia SUP-JDC-325/2014 se analizó la elección de concejalías del Ayuntamiento de Santiago Choápam, Oaxaca, en donde los promoventes trataron de demostrar que la autoridad administrativa electoral actuó de manera ilegal, por no validar la asamblea celebrada por diversos integrantes de San Jacinto Yaveloxi, perteneciente al citado municipio, a fin de elegir a concejales originarios y vecinos de esa comunidad.

En lo que interesa, esta Sala Superior reconoció que *la asamblea comunitaria de San Jacinto Yaveloxi, determinó avalar la votación emitida en la comunidad de Santiago Choápam (cabecera municipal), ya que en su concepto ello implicaba un mejor desarrollo para su comunidad. Lo anterior, implica una aceptación libre y voluntaria de los resultados de la asamblea comunitaria que se celebraba ese mismo día en la cabecera municipal (comunidad de Santiago Choápam [...]).*

Así, se reconoció que, *no es dable considerar que el acuerdo dictado por la asamblea comunitaria de San Jacinto Yaveloxi implique una “cesión” o “renuncia” a su derecho de nombrar concejales al ayuntamiento municipal de Santiago Choápam, sino que **por esta ocasión**<sup>34</sup> determinaron emitir su voto a favor de los resultados de la asamblea correspondiente a la cabecera municipal por así convenir a los intereses de su comunidad.*

---

<sup>34</sup> El resaltado es propio de la presente sentencia.



Ello, siendo que *los acuerdos tomados por dichas asambleas comunitarias son un reflejo de la autonomía y autodeterminación de las comunidades.*

Adicionalmente, en la sentencia SUP-REC-19/2014, esta Sala Superior reconoció la validez de la elección de concejalías del Ayuntamiento de Reyes Etna, Oaxaca, porque no se advirtieron evidencias ni consideraciones jurídicas suficientes para concluir que las normas y prácticas internas de las comunidades que integran el municipio hayan vulnerado el principio de universalidad del sufragio, por lo que en el caso debía prevalecer el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y el principio constitucional de respeto al pluralismo cultural.

En el precedente, entre otras cuestiones, este órgano jurisdiccional reconoció *la existencia de un **consenso intercomunitario**<sup>35</sup> en la designación de las autoridades de cada una de las comunidades que integran el municipio, como expresión de su derecho a la autodeterminación, consistente en que su elección se realiza a través de sus propios mecanismos democráticos, sobre la base de una relación de reconocimiento de autoridades y respeto mutuo.*

De esa manera, esta Sala Superior reconoció que *las instituciones comunitarias no necesariamente tienen que corresponder estrictamente con el resto de las instituciones del Estado o de la sociedad mayoritaria, siempre que sean aceptadas por los miembros de la comunidad.*

Lo anterior no supone que los sistemas normativos internos de las comunidades indígenas sean monolíticos y rígidos respecto de las necesidades y reivindicaciones de sus integrantes, ya que las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, estatales y federales, deben valorar el grado de conservación y consenso de las costumbres y normas internas de las comunidades a fin de maximizarlas o, en su caso, para propiciar las condiciones de diálogo en procesos de modificación de las mismas.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> El resaltado es propio de esta sentencia.

<sup>36</sup> Asimismo, este criterio es acorde con lo sostenido en los casos SUP-REC-33/2017, SUP-REC-39/2017, SUP-REC-1185/2017, SUP-REC-61/2018 y SUP-REC-375/2018 y acumulado, en los cuales ante conflictos intercomunitarios, al estar en tensión el derecho de autodeterminación y la universalidad del voto, esta Sala Superior se decantó por el primero, pero se vinculó a las comunidades para seguir en pláticas para acordar las distintas formas de participación y administración de los recursos, con la participación del Instituto local.

## SUP-REC-643/2024

En consecuencia, en el presente caso, si bien esta Sala Superior comparte que la elección extraordinaria de concejalías del Ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca, realizada por asamblea general comunitaria celebrada el tres y diez de diciembre de dos mil veintitrés, es válida, a pesar de que, **por esta ocasión**, no participó la agencia municipal; lo cierto es que, la decisión de la agencia municipal de no participar en ésta fue adoptada por su propia asamblea general comunitaria y permitió la válida autocomposición del conflicto intercomunitario, cuestión que debe prevalecer como razón esencial para su reconocimiento de validez.

Por tanto, debe **modificarse** la sentencia dictada por la sala regional, para mantener la confirmación de la resolución del tribunal electoral estatal, así como la validez de la elección extraordinaria en cuestión, aunque por las razones desarrolladas en el presente fallo.

Asimismo, se mantiene la orden al Instituto Estatal Electoral para iniciar las **pláticas conciliatorias** con las autoridades de la cabecera municipal y de la agencia, para definir las reglas de participación política para el próximo periodo ordinario de la elección de concejalías al ayuntamiento, en los términos expuestos por la sala regional.<sup>37</sup>

Esto último, ya que, sobre el instituto pesa una carga o imperativo que no admite excusa alguna para eludir la observancia de una obligación instrumental que debe entenderse como dirigida a dar vigencia a la prescripción constitucional de todo Estado republicano que se centra en la renovación periódica de los órganos de elección popular, a través del sufragio, y está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización

---

<sup>37</sup> En específico, la sala regional sostuvo lo siguiente: "iii. Se ordena al IEEPCO iniciar las pláticas conciliatorias con las autoridades municipales de la cabecera municipal y las autoridades de la agencia municipal, para definir las reglas de participación política para el próximo periodo ordinario de la elección de concejalías al Ayuntamiento. Para lo anterior, deberá tomarse como punto de partida los derechos sustanciales reconocidos en favor de la agencia municipal, mediante la resolución emitida por el TEEO en el expediente JDCI/178/2019, consistentes en: a) Garantizar la participación política de las y los ciudadanos de la agencia Municipal de San Pedro Tulixtlahuaca, Oaxaca, pudiendo votar para todos los cargos y ser votados en más de un cargo, atendiendo al principio de progresividad, y b) Garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos electorales de las mujeres, incluidas las pertenecientes a la citada agencia. iv. Se vincula al Ayuntamiento, a la comunidad de la cabecera municipal, al titular de la agencia municipal y a su comunidad, a fin de que coadyuven en lo relativo a la preparación de la próxima elección de autoridades municipales. v. Toda vez que la sentencia impugnada únicamente se está modificando, se vincula al TEEO para efecto de que vigile el cumplimiento de lo ordenado en esta ejecutoria, pues conserva la competencia para ello".



social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de tales comunidades.<sup>38</sup>

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

### RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **modifica** la sentencia impugnada, en los términos y por las razones expuestas en la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quienes emiten voto particular. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

---

<sup>38</sup> Resulta orientadora la tesis CXLIII/2002, de rubro: USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES.

## **SUP-REC-643/2024**

### **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-643/2024.<sup>39</sup>**

1. Emito el presente **voto particular** en virtud de que, si bien estoy a favor que debe privilegiarse la solución de las problemáticas internas de comunidades indígenas acorde a sus propias definiciones, estimo que la autocomposición encuentra un límite en el respeto de los derechos humanos de los integrantes de estas comunidades.
2. Por ello, la decisión de la Agencia municipal San Pedro Tulixtlahuaca de no participar en la elección extraordinaria de concejalías del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, vulneró los principios de igualdad y universalidad del voto de sus integrantes, de ahí que, en mi concepto, no debió validarse ni servir de sustento para validar dichos comicios.

#### **Contexto de la controversia**

3. En principio, debe tenerse presente que los integrantes del Ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca<sup>40</sup> son electos mediante el Sistema Normativo Interno, por un periodo de 3 años y que, históricamente, solo votaba la cabecera municipal, no obstante, en los últimos procesos se permitió la participación política paulatina de la Agencia municipal San Pedro Tulixtlahuaca.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Con fundamento en el artículo 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>40</sup> Conformado por la cabecera municipal, la agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca y el Barrio el Cafetal.

<sup>41</sup> En 2016, se invalidó la elección de autoridades municipales porque no se permitió la participación de la agencia municipal, por lo que, en 2017 se llevó a cabo una elección extraordinaria, en la que sí participó y, además se aprobó asignarle la regiduría de educación, mientras que el resto de los cargos serían electos por la cabecera municipal.



4. En el proceso electivo correspondiente al trienio 2020-2022, el Instituto Electoral Estatal y de Partición Ciudadana de Oaxaca estableció que los habitantes de la referida agencia municipal sólo podían ser electos para la regiduría de educación y, dado que esa elección se celebró sin su participación, ésta era parcialmente válida y solo debía anularse por lo que se refería a dicha regiduría.
5. Esa determinación fue revocada por el Tribunal local, al considerar que, en dicho proceso electivo se debió respetar el derecho de la Agencia municipal de votar para todos los cargos y ser votados en más de uno de ellos, por lo que, anuló toda la elección y ordenó el nombramiento de un comisionado municipal provisional.
6. No obstante, la Sala Regional Xalapa modificó esta última parte de la decisión para ordenar también la designación de un consejo municipal integrado por personas de ambas comunidades, así como la realización de mesas de conciliación.
7. Para 2023, y en lo que atañe a este recurso, el 3 y 10 de diciembre, se llevó a cabo la elección extraordinaria renovar a los integrantes del Ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, sin la participación de la agencia municipal y se eligieron a las personas que fungirían como concejales para el trienio 2023-2025.
8. Esa elección fue validada por el instituto local, al advertir que, con motivo del diálogo desarrollado por ambas comunidades, la cabecera decidió realizar la entrega de recursos a la agencia<sup>42</sup> y, a cambio, ésta última no participaría en la elección

---

<sup>42</sup> En cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal local en una cadena impugnativa diversa

## SUP-REC-643/2024

extraordinaria de concejales.<sup>43</sup>

9. Tal decisión fue confirmada por el Tribunal local, quien señaló que la decisión de la agencia municipal de no participar en esos comicios fue producto del **proceso de autocomposición** que siguieron las partes en conflicto, por lo que debía privilegiarse esa voluntad a fin de garantizar la autonomía de las comunidades.
10. Finalmente, la Sala Regional Xalapa modificó esa decisión, pues en su concepto, la decisión de la agencia municipal de no participar fue tomada en un contexto de *conflicto y tensión social*, no obstante, concluyó que ello no podía incidir en la validez de esos comicios y que, validarla sería la decisión menos gravosa para la comunidad de San Antonio Tepetlapa y beneficiaba la gobernabilidad y la Paz Social.
11. Esta última determinación es controvertida ante esta Sala Superior y constituye la materia del presente recurso de reconsideración

### Decisión de la Sala Superior

12. En la sentencia aprobada por mayoría del Pleno de esta Sala Superior se determinó **modificar** la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, y **mantener la decisión del Tribunal local, así como la validez de la elección extraordinaria** de concejalías del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca.
13. En lo que atañe a este voto, la propuesta destaca que la cabecera municipal y la agencia, por esta ocasión, llegaron a un acuerdo (autocomposición) para poder transitar ante una

---

<sup>43</sup> Ambas decisiones fueron adoptadas mediante asambleas generales comunitarias celebradas en cada comunidad el 22 de octubre de 2023.



problemática añeja y, por ello, fue que la agencia municipal decidió no participar en la elección a cambio de recibir los recursos que le corresponden.

14. Así, a pesar de que se encontraba en un "*contexto de conflicto y tensión social*", sí podía llegar a un acuerdo con la cabecera municipal y determinar que no participarían en la elección extraordinaria.

#### Razones del voto

15. En mi concepto, el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, que incluye la posibilidad de que elijan a sus autoridades al amparo de sus usos y costumbres debe potencializarse sólo en la medida que no supongan una contravención manifiesta a otros derechos y principios constitucionales, como el derecho al voto de sus integrantes.
16. De esta manera, con pleno reconocimiento a la autocomposición como una medida alternativa de solucionar los conflictos electorales al interior de los pueblos y comunidades indígena, estimo que ello no puede justificar que las comunidades adopten medidas que transgredan derechos humanos de sus integrantes.
17. En consecuencia, no comparto la decisión ya que para mi la decisión tomada en asamblea comunitaria por algunos integrantes de la Agencia municipal San Pedro Tulixtlahuaca de no participar en la elección extraordinaria de concejalías del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, vulneró los principios de igualdad y universalidad del voto de sus integrantes, de ahí que, en mi concepto, no debió validarse ni servir de sustento para validar dichos comicios.

**Marco de referencia**

18. Conforme con lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la aplicación de la legislación nacional a los pueblos indígenas es permisible siempre que se tomen en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario, y que **éstas no sean incompatibles con derechos humanos**.<sup>44</sup>
19. Asimismo, dichos instrumentos internacionales también tutelan el derecho a la autonomía o al autogobierno de estas comunidades en cuestiones relacionadas con sus asuntos internos, así como a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales.<sup>45</sup>
20. Por otro lado, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen el derecho a ser votado, en elecciones periódicas y auténticas, mediante sufragio universal e igual y por voto secreto, así como el acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas.<sup>46</sup>
21. Finalmente, en la *Declaración de Viena* (conferencia mundial de derechos humanos), se refirió que los Estados deben tomar medidas positivas concertadas, acordes con el derecho internacional, a fin de garantizar el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas, sobre la base de la igualdad y la no discriminación, y reconocer el valor y la diversidad de sus

---

<sup>44</sup> Artículo 8, párrafos primero y segundo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

<sup>45</sup> Artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

<sup>46</sup> Artículos 25, numerales b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, numerales b) y c), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos



diferentes identidades, culturas y sistemas de organización social.

22. Esta primera aproximación da constancia que los referidos instrumentos protegen de forma reforzada la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y que el estado debe procurar que todos los derechos humanos de este sector sean garantizados, entre ellos, el de votar y ser votado.
23. De esta manera, podríamos decir que la imposición de conservar sus costumbres sólo está acotada a que éstas no sean incompatibles con derechos humanos.
24. A nivel internacional tenemos que, países como Argentina<sup>47</sup>, Bolivia<sup>48</sup> o Perú<sup>49</sup> muestran una tendencia de privilegiar la autonomía de las comunidades indígenas, se destacan los casos de Perú o Bolivia donde el voto y la participación de los habitantes indígenas no sigue un esquema rígido en el que sea necesario el derecho al voto de cada ciudadano de la comunidad.
25. Ahora bien, en el plano nacional tenemos que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro: **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL**<sup>50</sup>, consideró

---

<sup>47</sup> En Argentina existe una descentralización territorial del poder en las autonomías provinciales, las cuales conviven con las autonomías indígenas. La CSJN lo describe como una colaboración sin interferencia.

<sup>48</sup> Los habitantes de diversas comunidades ejercen sus derechos políticos a través de los jefes de las comunidades; en la Municipalidad de El Cenepa, los jefes de Comunidades participaron durante el proceso del PP del 2012, y en las municipalidades de Coronel Portillo y Yarinacocha, la participación política se da a través de los jefes de las comunidades.

<sup>49</sup> Desde la reforma de 2016 el municipio de Charagua fue remplazado por un territorio autónomo Guarani, el cual es un gobierno autónomo indígena. Para delimitar jurisdicción, las zonas rurales Guarani siguen la jurisdicción de 4 capitanías, mientras que 2 zonas no guaraníes siguen el ámbito territorial de 2 centros urbanos. El voto se da en los 2 centros urbanos.

<sup>50</sup> Tesis Aislada 1a. XVI/2010 de la Primera Sala en materia Constitucional, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Febrero de 2010, página 114.

## SUP-REC-643/2024

que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluto, pues debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional; aunque sí entraña la "*posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano*".

26. De forma coincidente este Tribunal, ha tenido una tendencia de buscar el respeto a la autodeterminación de las comunidades indígenas, pero siempre en pleno respeto de otros derechos básicos como el derecho al voto.
27. A manera de ejemplo, se ha reconocido que en el sistema jurídico mixte, la ciudadanía no se adquiere con la edad ni con el matrimonio, sino cuando se trabaja para la comunidad<sup>51</sup>; dicha prerrogativa se configura con el derecho a tener voz y voto en la asamblea general.
28. De forma similar, en la cultura otomí se contempla que, si uno de los individuos no puede hacer *faena*, tiene que contratar a alguien para que la haga en su nombre o perderá sus derechos en la comunidad.
29. En el caso de San Jerónimo Sólola —SUP-REC-2/2011—, a parte de la validez de la elección, se impugnaba la edad impuesta por la comunidad a todos los que quisieran ser candidatos para ser electos en los comicios municipales bajo el sistema de normas consuetudinarias; en este sentido, la sentencia reconoció que los factores que determinan el acceso a la participación en los asuntos de cada comunidad pueden variar

---

<sup>51</sup> Se trabaja en tres niveles: prestando servicio de tiempo completo, cada tres años, en el sistema de gobierno autóctono sin recibir remuneración alguna durante un año; pagando las cuotas para la fiesta del pueblo y cumpliendo el tequio o trabajo comunitario, que, si no se acata, se viola el principio de reciprocidad pues la carga de trabajo debe de ser asumida por otros; cuando un individuo cumple esas tres obligaciones adquiere el derecho de ciudadanía mixte.



y dejar en segundo termino a elementos como la edad.

30. Estos precedentes dan cuenta que los factores reconocidos por este Tribunal para determinar el acceso a la participación en los asuntos de cada comunidad son inherentes a la persona, entre otras cuestiones, el trabajo comunitario que realizan, la participación en las festividades religiosas y lo que señale el consejo de ancianos, cuestiones que han sido consideradas fundamentales en el ejercicio de sus derechos políticos a partir de su visión de la comunidad.
31. Sin embargo, no debe perderse de vista que, una de las características principales en la realización de las elecciones de las comunidades autóctonas es el respeto a las elecciones por el SNI; lo que incluye que la autoridad electoral provea lo necesario para realizar las elecciones; además de respetar la personalidad jurídica; la universalidad del sufragio; el principio de igualdad y no discriminación.
32. Tal fue el caso del juicio de la ciudadanía SUP-JDC-1640/2012, en donde se sostuvo que es **inconstitucional impedir la participación de las agencias en las elecciones municipales** (Choápam).
33. Posteriormente en los diversos SUP-JDC-1011/2013 y SUP-JDC-1091/2013, se estableció la necesidad de efectuar un test de ponderación que garantice y maximice autodeterminación y derecho a participación política de integrantes de comunidades indígenas a partir de una perspectiva intercultural considerando los valores de la comunidad y las normas constitucionales y convenios aplicables.
34. Es decir, la línea seguida por este Tribunal, ha establecido la

## SUP-REC-643/2024

constitucionalidad de los consensos entre las agencias y la cabecera para participar en las elecciones<sup>52</sup>, pero para ello es necesario que sus propios integrantes de la comunidad estén de acuerdo con su ejercicio, por lo que, podría decirse que, si la asamblea, —como máxima autoridad—, dispone unilateralmente del derecho de votación de cierto grupo de la comunidad, ello sí puede ser contrario a la certeza o seguridad jurídica de los habitantes.

35. En suma, podría decirse que las determinaciones de este Tribunal, velan por exigir que nadie en las comunidades sea privado de sus derechos, entre ellos el de votar y ser votado, y **que la restricción al voto pasivo para las comunidades indígenas no está justificada por el respeto a la autonomía comunitaria**; de tal forma que, el reconocimiento y respeto a la especificidad de los procedimientos electorales encuentra su límite en la garantía de los derechos político-electorales.
36. En ese sentido, las decisiones del tribunal, a pesar de hacer un análisis particularizado de las comunidades, tienden a privilegiar el voto universal sobre la autonomía de las comunidades, incluso se ha considerado que, si bien las elecciones por usos y costumbres indígenas no contravienen el principio constitucional de igualdad, cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto, no pueden ser consideradas válidas.<sup>53</sup>
37. No desconozco que esta postura ha tenido algunos matices —

---

<sup>52</sup> Por ejemplo, en el SUP-REC-19/2014, se determinó que posible la existencia de un consenso comunitario que respete el principio de universalidad del sufragio siempre y cuando las diversas comunidades indígenas que conforman el municipio mantengan un esquema o arreglo institucional para elegir sus propias autoridades sin injerencia de las otras comunidades en un marco de respeto mutuo.

<sup>53</sup> Jurisprudencia 37/2014 de rubro: **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.**



tal como sucede en las sentencias donde se ha reconocido la jerarquía del consejo de ancianos y la asamblea para determinar los requisitos para que un habitante de la comunidad pueda votar—.

38. Como aconteció en la resolución del diverso SUP-REC-439/2014, en donde se analizó, entre otras cuestiones, si para validar una elección se debió considerar que una agencia de Policía impidió votar a los ciudadanos de esa comunidad, pues el Agente de Policía y el Secretario refirieron que los ciudadanos decidieron no participar.
39. Al respecto, se sostuvo que el núcleo básico del derecho indígena para la elección de las autoridades y los representantes en el ejercicio de las formas propias de gobierno interno está conformado por las normas que la propia comunidad o el pueblo indígena libremente y, en consecuencia, en forma autónoma determina.
40. Sin embargo, también se dijo que **tales normas deben potencializarse en la medida en que no supongan una contravención manifiesta a otros derechos y principios constitucionales**, para lo cual debe ponderarse, en cada caso, las circunstancias particulares de cada comunidad, considerando que la protección de sus normas y procedimientos, en principio, garantiza el ejercicio de los derechos de las personas en el ámbito de la comunidad.
41. En ese caso, se concluyó que no se vulneró el derecho a votar de los ciudadanos de la agencia de policía, pues durante el proceso de **preparación de la elección** y el **día de la jornada electiva** fueron incluidos para participar en la elección de concejales, sin embargo, por decisión propia determinaron no

## **SUP-REC-643/2024**

participar.

42. Lo anterior permitió asumir, en aquel precedente, que no se vulneró la universalidad del voto, ni se discriminó a los ciudadanos de la agencia de policía dado que contempló a dicha comunidad para participar en la elección de concejales, se publicó la convocatoria respectiva en dicha agencia, e incluso se instaló la asamblea municipal, sin que nadie acudiera a participar.
43. En suma, el criterio que se ha empleado **en cuanto a la universalidad del sufragio en el contexto de las comunidades indígenas** es que, tal principio implica que, cuando se aduzca la indebida exclusión de diversas comunidades o personas que se reconocen como indígenas, es necesario analizar todas las circunstancias que rodean el contexto del caso, para con ello tener los elementos suficientes para determinar si efectivamente se dio esa exclusión y, en consecuencia, si se vulneraron los principios de igualdad y universalidad del voto.
44. Tal situación se maximiza cuando se trata de comunidades integrados por comunidades indígenas que se rigen por sus propios sistemas normativos internos, **ya que dichas agencias cuentan con autonomía**, pues incluso, los agentes son electos conforme los usos y costumbres de la correspondiente comunidad, en las que están incluidas las rancherías, pues son parte integrante de una agencia municipal y no colonias aisladas.

### **Caso concreto**

45. En el caso, no es una cuestión a debate que los integrantes del Ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, son electos por el voto de los habitantes de la cabecera municipal y que, a partir de



2016 se reconoció una participación política paulatina de la Agencia municipal San Pedro Tulixtlahuaca.

46. Tampoco se desconoce que, a partir de ese hecho, ha existido un conflicto persistente en el municipio que ha impedido la renovación ordinaria de las concejalías que integran el ayuntamiento que, a pesar de la implementación de mesas de diálogo no se ha podido llegar a un acuerdo.
47. Finalmente que, en octubre el año pasado la Agencia municipal la llevó a cabo una Asamblea General para decidir si participarían en la elección extraordinaria y, dado que la mayoría de los que asistieron a dicha asamblea decidió que no lo haría fue que el Instituto local validó esos comicios sin su participación.
48. Ahora bien, la controversia durante la cadena impugnativa se ha centrado en 2 aspectos, por un lado, el Tribunal local sostuvo que la decisión de la Agencia municipal de no participar en esos comicios fue producto del **proceso de autocomposición** que siguieron las partes en conflicto, mientras que, la Sala Xalapa consideró se dio en un contexto de conflicto y tensión social.
49. En una posición intermedia, la propuesta aprobada por la mayoría no desconoce esta situación de conflicto, pero sostiene que, a pesar de ella, sí se podía llegar a un acuerdo con la cabecera municipal y decidir que no participarían en la elección extraordinaria y, que esto es aceptado como parte del proceso de autocomposición y una medida alternativa de solucionar los conflictos electorales al interior de los pueblos y comunidades indígenas.
50. Sin embargo, disiento de esta conclusión ya que, si bien estoy a

## SUP-REC-643/2024

favor que debe privilegiarse la solución de las problemáticas internas de comunidades indígenas acorde a sus propias definiciones, estimo que la autocomposición encuentra un límite en el respeto de los derechos humanos de los integrantes de estas comunidades.

51. En efecto, resolver los conflictos al interior de los pueblos y comunidades indígenas mediante un consenso legítimo es una forma de maximizar el principio de autonomía de estas comunidades; sin embargo, el presente asunto lleva a cuestionarse **¿cuál es el límite que debe tener este método alternativo?, o ¿hasta dónde es permisible los conflictos puedan resolverse de esta manera?**
52. Al respecto, considero que uno de estos límites los encontramos en el respeto irrestricto a los derechos humanos que tienen reconocidos tanto constitucional como convencionalmente.
53. En efecto, el artículo 29 de nuestra Constitución<sup>54</sup> nos da una directriz en cuanto a que, el ejercicio de los derechos y las garantías de la ciudadanía solo puede restringirse o suspenderse bajo ciertos supuestos y en determinadas condiciones, por ejemplo, en un tiempo limitado, mediante prevenciones, generales y que estas limitantes no sean hacia una determinada persona.
54. Pero aún en esos casos, existen derechos que, por ningún

---

<sup>54</sup> **Artículo 29.-** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.



motivo pueden ser restringidos, derecho a la vida, a la integridad personal, los derechos de la niñez y los derechos políticos; entre otros.

55. Es decir, desde nuestra norma suprema se mandata una prohibición de no suspender los derechos políticos de la ciudadanía.
56. Esta misma directriz tiene respaldo no sólo en el marco constitucional sino también convencionalmente, ya que instrumentos internacionales citados previamente imponen, por un lado, el respeto de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, pero también procurar que todos los derechos humanos de este sector sean garantizados, entre ellos el de ser votado.
57. De esta manera, la autocomposición, como solución alternativa de un conflicto intracomunitario, no puede servir de herramienta para impedir la participación de sus integrantes en un proceso comicial, ya que ello vulneraría los principios de igualdad y universalidad del voto.
58. Es decir, tanto en el orden nacional como el internacional, no resulta permisible menoscabar derechos políticos reconocidos como es el de poder votar en elecciones para renovar a sus autoridades.
59. La igualdad democrática reside en el ciudadano activo que es quien tiene el ejercicio y goce de los derechos políticos los cuales le son inherentes y, esta condición no cambia tratándose de integrantes de pueblos y comunidades indígenas.
60. Esta conclusión resulta acorde con lo establecido en el artículo 2 constitucional, ya que ese precepto nos impone como

## **SUP-REC-643/2024**

juzgadores, establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión.

61. Además, este Tribunal ha buscado potencializar el voto universal sobre la autonomía de las comunidades y, únicamente en casos muy particularizados se han validado elecciones sin la participación de alguna de éstas, precisamente porque, cuando las decisiones que se tomen al interior de una comunidad impliquen actividades que violenten la universalidad del voto, no pueden ser consideradas válidas.
62. Al respecto, se hace notar que los precedentes que se citan en el criterio de la mayoría, en mi concepto no resultan aplicables en tanto que, en el diverso SUP-JDC-325/2014, si bien se discutió la validez de una asamblea celebrada por los integrantes de la comunidad de San Jacinto Yaveloxy, ésta no renunció a su derecho a participar en las elecciones de la comunidad de forma expresa, sino que por esa ocasión decidieron respetar esa forma, para mantener el orden y paz social. Además, esa decisión se dio de forma voluntaria y no a cambio del pago de una cantidad económica.
63. De igual manera en el SUP-REC-19/2014, se validó una elección sin la participación de una de las comunidades que integran el municipio de Reyes Etla, atendiendo a que de las constancias de autos, se podía advertir que, en su régimen interno cada una de ellas elige a sus propias autoridades, sin injerencia de las otras.



64. Considero que tal precedente no resulta aplicable en virtud de que en este asunto la agencia municipal tiene reconocido el derecho de participar en la elección de concejalías junto con la cabecera municipal
65. En este caso, el acta de la Asamblea General que llevó a cabo la Agencia municipal para decidir si participarían en los comicios extraordinarios nos da cuenta que acudieron un total de 305 personas, de las cuales 291 optaron por no participar, mientras que 54 votaron por que sí debían acudir a sufragar.
66. Lo anterior evidencia que el universo de personas que apoyaron esa decisión es mínimo, si tomamos en cuenta que la comunidad cuenta con más de 1,900 habitantes y, en el municipio la población asciende a poco más de 4,800 habitantes.
67. Además, de constancias se advierte que en la asamblea comunitaria, por parte de la población de la agencia, se advierten participaciones de los asistentes que reconocen que se ven forzados a renunciar al ejercicio de sus derechos político electorales que han ganado en diversas sentencias, orillados por la necesidad de recursos así como solucionar problemáticas de salud y servicios derivadas del conflicto con la cabecera municipal.
68. En este sentido, si bien es deseable que se realice la entrega de los recursos que tiene derecho la Agencia, a fin de que se desahoguen las necesidades de sus habitantes, esto no debe ser una condicionante par que generar una limitante a sus derechos políticos.
69. Aceptar que esa decisión se dio a cambio de la entrega de

**SUP-REC-643/2024**

recursos constituye una coacción al voto de los habitantes de esa comunidad, y permite que estos derechos puedan limitarse o incluso anularse.

70. De ahí que, la maximización del principio de autonomía de estas comunidades no puede generar, de forma paralela, un menoscabo en los derechos de sus integrantes y, en estos casos, los órganos jurisdiccionales debemos cuidar que no se cometan posibles excesos, como sería que con la decisión de la propia comunidad se transgredan derechos humanos.
71. La postura que se asume en este voto no se trata de una visión occidental respecto de las problemáticas, ya que efectivamente debe privilegiarse la solución de las problemáticas internas de comunidades indígenas acorde a sus propias definiciones; no obstante, la posibilidad de modular el derecho de votar y ser votados de los integrantes de una comunidad indígena no podría traducirse en una disponibilidad de su derecho que termine configurando la extinción del mismo.
72. Bajo estas premisas, no comparto el criterio mayoritario, en tanto que, la decisión de la Agencia municipal San Pedro Tulixtlahuaca de no participar en la elección extraordinaria de concejalías del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, vulneró los principios de igualdad y universalidad del voto de sus integrantes, de ahí que no podría ser válida y, al impedir que su población participara en la elección extraordinaria, dichos comicios también debieron ser anulados.
73. Por tal motivo 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



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

---

**SUP-REC-643/2024**

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<sup>55</sup> QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-643/2024.**

Respetuosamente me aparto del sentido y consideraciones aprobadas por la mayoría al resolver el medio de impugnación indicado al rubro, por las razones siguientes:

**I. Contexto del asunto.** La controversia deriva de la asamblea extraordinaria electiva del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca, celebrada los días tres y diez de diciembre de dos mil veintitrés, durante la cual, las personas de la Agencia Municipal San Pedro Tulixtlahuaca decidieron no participar, según lo decidieron en su propia asamblea celebrada durante el mes de octubre de ese mismo año.

Pues bien, la elección extraordinaria fue declarada válida por el Instituto local, determinación que fue confirmada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y por la Sala Regional Xalapa en la sentencia controvertida ante esta Sala Superior. Tanto la instancia local como la regional fijaron efectos específicos tendentes a garantizar la participación de la agencia municipal en los comicios subsecuentes.

**II. Postura mayoritaria.** En la sentencia dictada en el recurso de reconsideración aprobada por la mayoría, se modificaron las razones que sustentaron la determinación de la Sala Regional

---

<sup>55</sup> Con fundamento en el artículo 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Xalapa, subsistiendo el sentido y los efectos decretados en la sentencia controvertida, por lo que quedo firme lo decidido por el Tribunal local y, por ende, la validez de la elección extraordinaria referida.

**III. Postura de la suscrita.** Como lo referí durante la sesión pública de resolución de esta fecha, me aparto de la postura mayoritaria, porque considero que el asunto no satisface el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

En el caso no advierto que se haya inaplicado alguna norma consuetudinaria del sistema normativo que rige a la comunidad de San Antonio Tepetlapa ni a la de su agencia municipal, denominada San Pedro Tulixtlahuaca, pues fundamentalmente, la Sala Regional confirmó la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca que, a su vez, validó la elección extraordinaria celebrada en la comunidad, conforme con sus propias reglas, dictadas en ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas.

Tampoco desprendo que se haya interpretado directamente un precepto constitucional, pues la Sala Regional sólo revisó el fallo dictado por el Tribunal local, que a su vez hizo lo propio respecto de la declaratoria de validez de la elección municipal, atendiendo, precisamente, a la particularidad de las reglas definidas por la propia comunidad.

En ese tenor, de autos se observa que el planteamiento formulado ante la Sala responsable consistió, medularmente, en la existencia de vicios propios de las asambleas generales

#### **SUP-REC-643/2024**

comunitarias celebradas tanto por una agencia como la cabecera municipal, respecto de lo cual, se hizo valer la indebida valoración probatoria efectuada por el Tribunal local.

Al respecto, la Sala Regional razonó que el órgano jurisdiccional estatal no advirtió claramente el conflicto en el que estaba inmersa la controversia, por lo que, en un ejercicio de valoración de los hechos, la responsable arribó a la conclusión de que la decisión de la agencia municipal de no participar en la elección extraordinaria no conllevó la invalidez de la misma.

Consecuentemente, la Sala Regional únicamente analizó los elementos probatorios y el contexto general de la controversia, para pronunciarse acerca de la validez o no de la elección extraordinaria y, aunque fijó efectos específicos, desde mi perspectiva, ello sólo implica un tema de estricta legalidad que no amerita un estudio adicional por parte de esta Sala Superior.

**IV. Conclusión.** Por las razones expuestas, considero que debió desecharse de plano la demanda, pues la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa no cumple con el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración.

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.