

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-830/2014
Y ACUMULADO SUP-REC-831/2014

RECURRENTES: ALEJO JUÁREZ
CABRERA Y OTROS

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

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: JULIO CÉSAR CRUZ
RICÁRDEZ

México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en los recursos de reconsideración al rubro indicados, en el sentido de **CONFIRMAR** la diversa sentencia dictada por la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-94/2014 y acumulados, mediante la cual, entre otros aspectos, confirmó la resolución del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca que, a su vez, confirmó el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Participación Ciudadana de esa entidad federativa, mediante el que declaró la validez de la elección de concejales del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Oaxaca, para el trienio 2014-2016, celebrada el veintisiete de octubre de dos mil trece.

I. ANTECEDENTES

Informe sobre reglas consensuadas. Mediante oficio MSY/00276/2012 presentado el tres de julio de dos mil doce ¹, el Consejo de Administración Municipal y los agentes municipales de Santiago Yaveo, Oaxaca informaron al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de dicha entidad federativa (en adelante Instituto local) que dentro de las reglas consensuadas para elegir a los integrantes del citado ayuntamiento, de conformidad con su sistema normativo interno, se encuentra, entre otros aspectos, la que determina que corresponde a las agencias municipales designar a los regidores de hacienda y salud, de acuerdo a un orden y tiempo preestablecido.

En ese sentido, se precisó que para la primera mitad del trienio 2014-2016, correspondía elegir a tales regidores, en sus respectivas asambleas, a las agencias municipales de Santa María y Nuevo Ocotlán, en tanto que, para la segunda mitad, correspondería a las agencias Francisco Villa y Llano Grande.

¹ Oficio fechado el diecisiete de junio de dos mil doce, por el cabildo municipal y las agencias de San Juan, Santa María, La Trinidad, Campo Nuevo, Francisco Villa, Dolores Hidalgo, Nuevo Ocotlán, Llano Grande, Bella Vista y Zapotlancillo. (Foja cuarenta y cinco del cuaderno accesorio cinco)

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Solicitud de información. El doce de enero de dos mil trece, la Directora Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (en adelante Directora Ejecutiva) solicitó al Consejero Presidente del Municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, que informara con noventa días de anticipación la fecha, lugar y hora en la que se elegirían a las nuevas autoridades municipales. Dicha solicitud fue atendida el veintiocho de agosto del dos mil trece.

Convocatoria. El veinticinco de julio de dos mil trece, el Concejo Municipal de Santiago Yaveo, Oaxaca, emitió convocatoria² para elegir a los integrantes del citado ayuntamiento para el periodo 2014-2016, en la que se estipuló, entre otros aspectos, que la elección tendría verificativo el veintisiete de octubre siguiente en la cabecera municipal, de conformidad con las reglas previamente consensuadas.

Solicitudes de participación. Durante los meses de agosto, septiembre y octubre de dos mil trece, la autoridad electoral local recibió sendos escritos de ciudadanos de las distintas agencias municipales de Santiago Yaveo, Oaxaca, quienes manifestaron su intención de participar y ejercer el derecho a votar de manera activa y pasiva en el proceso electivo en cuestión, argumentando, en esencia, que el acuerdo por el que sólo se permite participar a dos agencias constituye un acto discriminatorio y violatorio del principio de universalidad del

² Foja trecientos veinte del cuaderno accesorio cinco.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

sufragio, aunado a que no se les consultó respecto del acuerdo entre las diversas agencias municipales.

Citatorio y reuniones de trabajo. Previos citatorios por parte de la Directora Ejecutiva al Presidente del Concejo de Administración Municipal de Santiago Yaveo, se llevaron a cabo diversas reuniones de trabajo con motivo de las peticiones ciudadanas antes descritas, en las que se concluyó, por una parte, que debían respetarse las reglas previamente consensuadas con las distintas agencias municipales y, por la otra, que en la próxima elección se llevaría a cabo una consulta ciudadana, a fin de determinar si es procedente la modificación al método de participación que rige en dicho municipio.

Asamblea electiva. El veintisiete de octubre de dos mil trece, se llevó a cabo la Asamblea General Comunitaria para la elección de integrantes del ayuntamiento de Santiago Yaveo, Oaxaca.

Informe sobre elección.

El veintiocho de octubre de dos mil trece, el Presidente del Consejo de Administración Municipal de Santiago Yaveo, Oaxaca y el Presidente de la Mesa de Debates informaron al instituto electoral local, cómo quedaría integrado el cabildo a partir del resultado de la elección:

Para el periodo del primero de enero de dos mil catorce al treinta de junio de dos mil quince: Presidente Municipal, Zacarías Arlanzón Sánchez; Síndico Municipal, Sebastián Díaz

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Pérez; Regidor de Hacienda, Amado Pimentel Díaz (De la Agencia de Policía Santa María Yaveo); Regidor de Salud, Everardo Suárez Rangel (De la Agencia de Policía Nuevo Ocotlán); Regidor de Educación, Adán Chávez Vicente; Tesorero Municipal, Juan Vicente Maduro; Alcalde Único Municipal, Juan Ramírez Olivera; Secretario Municipal, Eliu Ortiz Bartolo.

Para el periodo del primero de julio de dos mil quince al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis: Presidente Municipal, Antonino Torres Francisco; Síndico Municipal, Tomás Asencio Pérez; Regidor de Hacienda, Elena Blanco Jiménez (De la Agencia de Policía Francisco Villa); Regidor de Salud, Eloy Sánchez Rico (De la Agencia de Policía Llano Grande); Regidor de Educación, Juan Ramírez Santiago; Tesorero Municipal, Moisés Marcial Lorenzo; Alcalde Único Municipal, Elías Hernández Sánchez; Secretario Municipal, Ezequiel Ramírez Sánchez.

Nueva solicitudes de mediación. El treinta de octubre y primero de noviembre siguientes, diversos ciudadanos pertenecientes a las agencias de Nuevo Ocotlán, Francisco Villa, Campo Nuevo, San Juan Jaltepec y del núcleo rural La Florida, pertenecientes al municipio de Santiago Yaveo, solicitaron el inicio de un proceso de mediación, en virtud de que, argumentaron, se les impidió participar en la mencionada elección.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Calificación de la elección. El treinta de diciembre de dos mil trece, previa reunión de trabajo con motivo de la solicitud de mediación antes indicada, el Consejo General del Instituto local emitió el acuerdo CG-IEEPCO-SNI-147/2013,³ por el que, entre otros aspectos, declaró válida la elección en cuestión.

Juicios locales. En contra del acuerdo anterior, diversos ciudadanos y ciudadanas del municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, promovieron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el régimen de sistemas normativos internos, reclamando la nulidad de la elección, por considerar que fue transgredido su derecho a votar y ser votados.

Dichos juicios fueron acumulados y resueltos por el tribunal electoral local, el doce de febrero siguiente, en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

Acto impugnado. Inconformes con la resolución anterior, los citados ciudadanos promovieron sendos juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, los cuales fueron acumulados y resueltos por la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, el veinte de marzo siguiente, en el sentido de confirmar la resolución del tribunal electoral local.

Recursos de apelación y de reconsideración. El veinticinco de marzo del año en curso, se recibió directamente en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior escrito por el que Alejo

³ Foja setecientos setenta y dos del cuaderno accesorio cinco.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Juárez Cabrera interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa. Dicho escrito dio lugar al expediente registrado con la clave SUP-RAP-38/2014, en el que, mediante acuerdo plenario de esta Sala Superior dictado el veintiséis de marzo siguiente, se reencauzó la demanda al recurso de reconsideración clave SUP-REC-830/2014.

Por su parte, Bonifacio Francisco González y otros ciudadanos pertenecientes al municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, presentaron recurso de reconsideración ante la Sala Regional Xalapa, el veinticuatro de marzo del año en curso, para impugnar la sentencia dictada por la mencionada Sala Regional dentro del expediente SX-JDC-94/2014 y acumulados.

Trámite y sustanciación: Recibidas las constancias correspondientes a los medios de impugnación que se analizan, se ordenó integrar los expedientes al rubro indicado y turnarlos a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, para los efectos previstos en el numeral 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, se acordó la radicación, admisión y cierre de instrucción de ambos recursos.

II. CONSIDERACIONES

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver de los medios de impugnación al rubro indicados, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de recursos de reconsideración promovidos para controvertir una sentencia dictada por una de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral, al resolver juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, acumulados.

2. ACUMULACIÓN

De la lectura de los escritos de los recursos de reconsideración en estudio, se puede apreciar que mediante ellos se controvierte la misma sentencia dictada el veinte de marzo de dos mil catorce, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-94/2014 y acumulados.

La pretensión de los recurrentes es que se revoque la sentencia emitida por la Sala Regional responsable y que, como consecuencia, se declare la nulidad de la elección de concejales del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Oaxaca, para

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

el trienio 2014-2016, celebrada el veintisiete de octubre de dos mil trece.

En estas circunstancias, a fin de resolver en forma conjunta, congruente, expedita y completa los citados recursos, con fundamento en los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo conducente es decretar la acumulación del expediente identificado con la clave SUP-REC-831/2014 al diverso expediente SUP-REC-830/2014, por ser éste el que se integró primero, en acatamiento al acuerdo dictado por esta Sala Superior el veintiséis de marzo de dos mil catorce.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65, y 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

Forma: Los recursos se presentaron por escrito; en ellos se hace constar el nombre y firma de los recurrentes, su domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

tal efecto; se identifica el acto impugnado y se enuncian los hechos que originan los agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados.

Oportunidad: La sentencia que se impugna fue notificada a los recurrentes el veintiuno de marzo de dos mil catorce, por lo que la regla específica de temporalidad para el recurso de reconsideración indicaría que el plazo de tres días para interponerlo transcurrió del veintidós a veinticuatro de marzo siguiente, incluyendo sábado veintidós y domingo veintitrés de marzo, en razón de que, acorde con lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, durante los procesos electorales todos los días y horas son hábiles.

Ahora bien, respecto del recurso de reconsideración SUP-REC-830/2014, el escrito que dio origen al recurso de apelación SUP-RAP-38/2014, reencauzado a recurso de reconsideración mediante acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil catorce fue presentado en la Oficialía de partes de esta Sala Superior el veinticinco de marzo del año en curso.

Una primera aproximación a ese acto procesal lleva a advertir, que el escrito fue presentado al cuarto día de la notificación de la sentencia impugnada, es decir, fuera del plazo de tres días mencionado en párrafos precedentes, y que el recurrente tampoco cumplió la regla atinente a que los medios de impugnación deben ser presentados ante la autoridad señalada como responsable del acto impugnado.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Por lo que hace al recurso de reconsideración SUP-REC-831/2014, si bien el escrito inicial fue presentado el veinticuatro de marzo del año en curso (dentro del plazo de tres días precisado anteriormente) tal acto procesal tuvo lugar ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca y remitido por acuerdo de la Presidenta de ese órgano, a la Sala Regional responsable.

Lo señalado lleva a advertir, que los recurrentes no cumplieron la regla atinente a que los medios de impugnación deben ser presentados ante la autoridad señalada como responsable del acto impugnado.

No obstante las circunstancias señaladas, esta Sala Superior tiene en cuenta que los promoventes de ambos recursos se asumen como ciudadanos Indígenas habitantes del Municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, y que, en relación con las comunidades e individuos Indígenas, se han sostenido criterios a partir de los cuales, se maximiza el derecho de acceso a la justicia, por encima de formalidades procesales estrictas.

Esto se constata en la Jurisprudencia 7/2014, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD”**.⁴

⁴ La Sala Superior aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró obligatoria en sesión pública celebrada el quince de abril de dos mil catorce. Pendiente de publicación.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Conforme con la jurisprudencia citada, en aplicación del principio de progresividad, cuando se trate de integrantes de pueblos y comunidades indígenas, si bien es cierto que el término para interponer el recurso de reconsideración es de tres días, se deben tener en cuenta particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado discriminación respecto de la población indígena, a efecto de garantizarles el acceso a la jurisdicción en condiciones equitativas.

En el caso, la interpretación más favorable se da tomando en cuenta que la regla que establece el plazo de tres días para la interposición del recurso de reconsideración, en relación con la diversa regla que dispone que los escritos atinentes a los medios de impugnación deben ser presentados ante la autoridad responsable no debe ser limitante, en tanto que no resulta desproporcionado considerar que, ante la complejidad de requisitos y reglas existentes en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, el justiciable con pocos recursos y asesoramiento (como son los integrantes de las comunidades indígenas) pase por alto la diferencia entre los diversos plazos regulados para los distintos medios de impugnación o entre autoridades de diversas instancias de la misma cadena impugnativa, situación que esta Sala Superior, como medida especial, considera que no puede dar lugar a la improcedencia de los presentes medios de impugnación, puesto que ello traería como consecuencia dejar sin contenido el efectivo acceso a la justicia que nuestra Carta Magna consagra en forma específica para los pueblos y comunidades indígenas.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Lo anterior, es acorde con el deber de adoptar medidas positivas y compensatorias a favor de las colectividades que se hallan en situación de desigualdad real o material, entre ellas los pueblos y comunidades indígenas, las cuales no deben limitarse a las expresamente previstas en la ley, sino que se admite el empleo de otras, siempre y cuando, desde luego, sean adecuadas e idóneas para procurar las condiciones suficientes para frenar la inercia social de desigualdad en la cual se encuentran, y que de esta forma se pueda ejercer plenamente el derecho de que se trate, con lo que, al mismo tiempo, se propenda a mediano y largo plazo la erradicación de los factores y condiciones fácticas que inhiben u obstaculizan el ejercicio de derechos.

Sobre la base de lo expuesto, esta Sala Superior considera que se debe tener por cumplido el requisito de oportunidad en la presentación de ambos escritos impugnativos.

Legitimación e interés jurídico: Los recurrentes se encuentran legitimados, pues se asumen como ciudadanos Indígenas pertenecientes al municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, lugar en el que fue celebrada la elección controvertida, y tienen interés jurídico, pues ellos mismos promovieron los juicios en los que se dictó la sentencia que ahora reclaman, la cual consideran contraria a sus intereses.

Definitividad: Se cumple con este requisito, ya que la sentencia combatida fue dictada en un juicio de la competencia de una Sala Regional de este órgano jurisdiccional federal, la

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

cual no es impugnabile por algún medio de impugnación distinto al recurso de reconsideración.

Presupuesto específico. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación establece que el recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales cuando se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En cuanto a tal presupuesto de procedencia, esta Sala Superior ha establecido diversos criterios interpretativos, a fin de potenciar el acceso a la jurisdicción de los justiciables en el recurso de reconsideración.

Se ha estimado la procedencia del recurso, entre otras hipótesis, aquellas en los que se aduzca la existencia de irregularidades graves que puedan afectar los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones.⁵

En el caso, se advierte que el recurrente en el recurso de reconsideración SUP-REC-830/2014 aduce que existieron

⁵Jurisprudencia 5/2014. "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES". La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de marzo de dos mil catorce aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró obligatoria.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

violaciones substanciales a su derecho de votar y ser votado para ocupar cargos del ayuntamiento del municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, pues se le discriminó por no ser originario de la cabecera municipal, y los recurrentes en el recurso SUP-REC-831/2014 alegan que se dejaron de aplicar los principios de universalidad del sufragio y de no discriminación, además de que las instituciones del Estado Mexicano no garantizaron el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

Sobre la base de lo expuesto, lo procedente en los presentes recursos será determinar si, tal y como lo afirman los recurrentes, existió o no la inobservancia a los principios que señalan, lo cual constituye el fondo de la controversia planteada.

4. ASPECTOS PREVIOS AL ESTUDIO DE FONDO.

4.1. Escrito presentado el ocho de abril de dos mil catorce.

En la fecha señalada, el actor Alejo Juárez Cabrera presentó escrito mediante el que hizo manifestaciones relacionadas con actos en cumplimiento a la ejecutoria dictada por la Sala Regional de este Tribunal, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa Veracruz en el juicio de origen, registrado con la clave SX-JDC-94/2014 y acumulados.

El escrito fue agregado a los autos por acuerdo dictado el treinta de abril del año en curso y en él se reservó el análisis de lo planteado, para el momento procesal oportuno.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

En el mencionado escrito, el actor alegó, que el oficio número IEEPCO/DESNI/154/2014 que fue girado por la Directora Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, dirigido al Agente Municipal de San Juan Jaltepec, Santiago Yaveo, Oaxaca fue alterado en cuanto a la fecha de suscripción y la fecha de la reunión a la que citó a dicho funcionario, lo cual estima que es ilegal, además de que tanto el actor como los demás demandantes en el juicio de origen fueron excluidos de la reunión de trabajo convocada por la autoridad electoral.

Esta Sala Superior considera que lo planteado en el escrito en análisis es inoperante. Ello es así, porque en el oficio número IEEPCO/DESNI/154/2014 girado por la Directora Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca se menciona con claridad que se trata de actos dictados en cumplimiento de la ejecutoria dictada por la Sala Regional de este Tribunal, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa Veracruz en el juicio de origen SX-JDC-94/2014 y acumulados, lo cual, al estar estrechamente vinculado con el fondo de la controversia debe ser analizado una vez que se determine si dicho fallo debe subsistir o ser revocado.

4.2. Exhibición de pruebas por parte del recurrente. Mediante diverso escrito presentado el catorce de mayo de dos mil catorce, el demandante Alejo Juárez Cabrera exhibió las siguientes pruebas documentales: 1. Oficio número 000105, fechado el tres de enero de mil novecientos ochenta y dos, signado por el Presidente Municipal y el Secretario Municipal

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

del Ayuntamiento Constitucional de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, mediante el cual expiden al actor el nombramiento de Policía Municipal Auxiliar de San Juan Jaltepec, Yaveo, Choápam; 2. Carta de buena conducta registrada con la clave 012/1984 y fechada el dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, suscrita por el Presidente Municipal y el Secretario Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, otorgada a favor del actor Alejo Juárez Cabrera; 3. “Salvoconducto” registrado con la clave 011/1985 y fechado el once de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, suscrito por el Presidente Municipal y el Secretario Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, otorgado a favor del actor Alejo Juárez Cabrera; 4. Cuadernillo constante de cuarenta y cinco fojas en copia simple, relativas al trámite por parte del Administrador Municipal de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, para obtener autorización de la Comisión Nacional del Agua para la perforación de un pozo y la explotación de aguas del subsuelo para uso público en beneficio de habitantes de la localidad de San Juan Jaltepec, Municipio de Santiago Yaveo, Distrito de Choápam, Oaxaca.

4.3. Vista y desahogo de vista. Con las pruebas señaladas en el punto que antecede, mediante acuerdo dictado el catorce de mayo de dos mil catorce, se ordenó dar vista a la Sala responsable. Dicho órgano contestó oportunamente la vista mediante oficio TEPJF/SRX/SGA-1281/2014. Tanto el alcance de las pruebas, como lo manifestado en el desahogo de la vista será analizado en la parte conducente, al estudiar el fondo del asunto.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Síntesis de la sentencia impugnada.

La sala regional responsable sostuvo, en esencia que:

•Conforme con la asamblea celebrada el ocho de diciembre de dos mil siete, la reunión de trabajo celebrada el diez de diciembre de esa anualidad y diversas asambleas comunitarias en las que tales acuerdos fueron ratificados, las reglas del sistema normativo interno aplicadas para elegir a los integrantes del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca para el trienio 2014-2016 fueron las siguientes:

1. Los habitantes de la cabecera municipal eligen al Presidente Municipal, Síndico, Regidor de Educación, Tesorero y Secretario Municipal, propietarios y suplentes.

2. Los electos propietarios duran en el cargo un año y medio. Terminado ese periodo, quienes fueron electos suplentes adquieren la calidad de propietarios para ejercer el cargo por el año y medio restante.

3. Los habitantes de las agencias municipales eligen a los Regidores de Hacienda y de Salud mediante un sistema rotatorio. Dos agencias eligen de acuerdo a su

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

sistema normativo a un regidor propietario cada una (que deben ser los de Hacienda y de Salud). A su vez, otras dos agencias eligen a un regidor suplente cada una para esos cargos. Los regidores propietarios electos por las primeras dos agencias ejercen el cargo por un año y medio. El ejercicio del cargo dentro del siguiente año y medio corresponde a los regidores suplentes electos por las otras dos agencias.

•Una “visión preliminar” del caso podría llevar a concluir que se vulnera el principio de universalidad del voto porque: Se da mayor valor al voto de los habitantes de la cabecera municipal, pues son los que eligen al Presidente Municipal, Síndico, Regidor de Educación, Tesorero y Secretario Municipal, propietarios y suplentes, mientras que los habitantes de las agencias municipales sólo eligen, en sistema rotatorio, a dos regidores propietarios y suplentes, pese a que la población en las agencias municipales es superior en número a la de la cabecera municipal; por el sistema de rotación utilizado, hay agencias que no votan en cada elección, pues sólo lo hacen cuando les corresponde elegir alguno de los dos regidores mencionados, mientras que los habitantes de la cabecera municipal votan en todas las elecciones.

•A pesar de lo señalado, no toda situación de desigualdad debe ser considerada inconstitucional *a priori*, pues habrá que atender a criterios de objetividad, razonabilidad y proporcionalidad, para

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

establecer si se trata de diferenciaciones injustas en el trato a las personas.

- Conforme con la normativa constitucional federal, y constitucional y legal del Estado de Oaxaca, existe una relación de subordinación de los Agentes Municipales y de policía, a los Ayuntamientos de esa entidad federativa. Sin embargo, en ayuntamientos como el de Santiago Yaveo existe una situación de autonomía entre los ayuntamientos y las agencias municipales, de tal suerte que, quien gobierna en las agencias municipales no es el ayuntamiento, sino las autoridades nombradas en las propias agencias. Además, en función de dicha autonomía, la cabecera no interviene en la elección de las autoridades de las agencias municipales y viceversa, las agencias no intervienen en la elección de autoridades de la cabecera municipal.

- Según el informe rendido por el Subsecretario de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, las comunidades originarias del municipio de Santiago Yaveo (San Juan Jaltepec y Santa María Yaveo) son territorios diferenciados; los ciudadanos de las agencias de policía, agencias municipales, rancherías y cualquier otro núcleo de población del municipio no tienen obligación alguna con el ayuntamiento de Santiago Yaveo, salvo las de carácter administrativo, como comprobar recursos aplicados a obra pública, servicios de salud o administrativos.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

- El derecho al voto universal descansa tanto en el hecho de que las autoridades deben emanar del consentimiento ciudadano como en la obligación de los ciudadanos de soportar la autoridad de quien fue electo.

- La segunda característica señalada no existe estrictamente en Santiago Yaveo, debido a que sólo los habitantes de la cabecera municipal reconocen el gobierno municipal por parte del ayuntamiento.

- Conforme con lo señalado en el *Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, se debe ponderar a partir de un exhaustivo análisis cultural de los valores protegidos por la norma indígena, las posibles consecuencias para la preservación cultural, y las formas en que la cultura indígena puede incorporar derechos sin poner en riesgo su continuidad como pueblo.

- Si se exigiera la aplicación estricta del principio de universalidad del voto en municipios como el de Santiago Yaveo, implicaría afectar el derecho de autodeterminación como medio para preservar la identidad cultural de ese municipio, al desconocer que en él las comunidades indígenas de la cabecera y de las agencias se han organizado de una forma distinta,

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

en la cual el ayuntamiento no es la autoridad municipal por excelencia.

- La elección de integrantes del Ayuntamiento de Santiago Yaveo representa una menor afectación al principio de universalidad del voto, atendiendo a dos aspectos: a) Sólo los habitantes de las agencias eligen a quienes consideran la autoridad en el interior de su comunidad, y b) A pesar de que las agencias no reconocen la autoridad del ayuntamiento, se les permite elegir a dos regidores, lo cual les otorga cierta representatividad en esa entidad política.

- En conformidad con los criterios sostenidos por esta Sala Superior al resolver el juicio SUP-JDC-1011/2013, cuando los asuntos en los que se analice la validez de elecciones por sistemas normativos internos se inscriban en un contexto de tensión y de conflicto intercomunitario por diferencias graves, las autoridades deben encaminar su actuación a resolver de manera integral y pacífica la controversia, y que la imposición de sanciones y castigos de la tradición occidental a las comunidades indígenas es incompatible con el principio de diversidad étnica y cultural, así como, que para garantizar la autonomía de las comunidades indígenas, son éstas las que deben buscar la mejor fórmula de resolución de sus conflictos internos, a partir de la identificación, definición o rediseño de las normas que los rigen, de conformidad con sus usos, costumbres y cosmovisión.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

•Es cierto que la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, al resolver el juicio SX-JDC-12/2011 confirmó la determinación del tribunal local, que a su vez confirmó el acuerdo mediante el cual el instituto electoral estatal declaró inválida la elección de integrantes del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, sin embargo, dicho criterio no es vinculante en el juicio que resuelve, porque la sentencia dictada en ese juicio dio parámetros para celebrar una elección extraordinaria que nunca tuvo lugar, por lo que la impugnación objeto del nuevo juicio no tenía por objeto esa elección extraordinaria, y porque en la sentencia que hoy es objeto de impugnación, la sala regional se aparta del criterio sostenido en el juicio SX-JDC-12/2011, por considerar que se deben tener en cuenta todos los elementos señalados en la sentencia impugnada.

•Respecto al agravio atinente a que no se tomó en cuenta a los demandantes para aprobar la forma de elegir a los integrantes del ayuntamiento, los agravios son infundados, porque conforme con lo dispuesto en el artículo 6, párrafo 2, inciso a), del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes y el artículo 18 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, las decisiones sobre los derechos de los pueblos indígenas pueden ser tomadas por sus representantes electos de conformidad con sus

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

propios procedimientos y, en el caso, las normas para elegir a los integrantes del ayuntamiento de Santiago Yaveo fueron aprobadas mediante la asamblea de ocho de diciembre de dos mil siete y la reunión de trabajo de diez de diciembre de esa anualidad, ratificadas por los integrantes del Consejo de Administración Municipal de Santiago Yaveo y por los agentes municipales de todas las agencias del municipio.

- En cuanto al agravio atinente a la exclusión de las mujeres en la elección, lo alegado es infundado porque en el informe rendido el diecisiete de junio de dos mil doce, signado por el Consejo de Administración de Santiago Yaveo y los agentes de las agencias municipales y de policía se señaló que la convocatoria permitiría participar tanto a ciudadanos, como a ciudadanas, lo cual se corrobora con la propia convocatoria, que fue dirigida a ciudadanos y ciudadanas y con las actas de asamblea en las que se advierte la participación de mujeres. Incluso, en la agencia municipal General Francisco Villa resultó electa una mujer como regidora de hacienda y en la asamblea celebrada en la cabecera municipal hubo mujeres candidatas a los cargos de presidenta municipal, regidora de educación y presidenta municipal suplente.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

5.2. Síntesis de los agravios:

En el recurso de reconsideración SUP-REC-830/2014, el recurrente aduce que fueron violados sus derechos de votar y ser votado para integrar el ayuntamiento de Santiago Yaveo, Oaxaca, porque:

a) Debido a la excesiva carga de trabajo, las autoridades que han intervenido en el asunto “no han puesto atención adecuada a los argumentos” mediante los cuales ha solicitado que se invalide la elección impugnada.

b) No se le permitió participar en la elección, debido a que no nació en la cabecera del mencionado municipio.

c) El informe en el que se basó la Sala Regional para resolver, rendido por la Secretaría de Asuntos Indígenas del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca menciona ciertos usos y costumbres que a su criterio están vigentes en la comunidad de Santiago Yaveo; sin embargo, dicho informe no refleja la realidad actual, en la que los “Comuneros” de Santiago Yaveo son los únicos que se encuentran a cargo de la administración del municipio y son quienes determinan la manera en la que se nombran a los concejales del ayuntamiento y los que deciden cómo se distribuyen los recursos que llegan a esa entidad política. En otras palabras, lo que rige en ese lugar no son los usos y costumbres de la comunidad, sino los “usos y costumbres de los comuneros de la cabecera municipal”.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

d) En el año dos mil siete, “maquiavélicamente” ajustaron la supuesta participación de todas las agencias en la administración del ayuntamiento; pero sólo fue para negar la participación del resto de los habitantes de las distintas agencias que integran el ayuntamiento.

e) Desde hace varios períodos de gobierno municipal, se ha acudido a las autoridades competentes a plantear el conflicto electoral; pero la respuesta siempre ha consistido en pedir a las autoridades municipales, que informen sobre el régimen de elección y la forma en la que se lleva a cabo, sin percatarse de que son las mismas personas que vulneran los derechos de los pobladores de las agencias municipales, organizando una elección en la que participa menos del diez por ciento de la totalidad de residente en el municipio.

f) El Municipio de Santiago Yaveo sufre alto grado de marginación y rezago social, tanto que el noventa y uno por ciento de su población padece pobreza extrema, por lo que es fácil que los hagan víctimas de abusos, por “unos cuantos beneficiados que se amparan en un falso régimen de usos y costumbres”.

En el recurso de reconsideración **SUP-REC-831/2014**, los recurrentes alegan que la sentencia impugnada no fue motivada adecuadamente y, por ende, se viola en su perjuicio el derecho de acceso a la justicia y los principios de universalidad del sufragio, de igualdad y de no discriminación, además de que las

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

instituciones del Estado Mexicano no garantizaron el acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, por lo siguiente:

a) La sala responsable reconoció en la foja 136 de la sentencia impugnada, que existió violación al principio de igualdad y universalidad del voto; pero en vez de reparar la violación, ponderó conservar la elección a partir de criterios que se apartan de una tutela judicial efectiva.

b) La sala responsable expresó manifestaciones dogmáticas y contrarias al espíritu democrático de la Constitución tales como, la afirmación de que la exclusión de las agencias municipales obedece a una cuestión cultural, debido a que tienen su propio sistema de autoridad y no guardan vinculación jerárquica, de dependencia, ni de colaboración con la cabecera municipal.

Al afirmar eso, la responsable pasó por alto que el presupuesto asignado al municipio es otorgado conforme con la población total, el grado de marginación y la infraestructura básica de toda la circunscripción territorial, lo recibe el Presidente municipal y es administrado mediante las directrices que dicta el cabildo.

Tampoco advirtió la responsable, que las agencias municipales no están representadas en el municipio, carecen de personalidad jurídica, no reciben participaciones municipales ni el beneficio de obra pública, por lo que están supeditadas a la voluntad del cabildo municipal, de manera que dicho órgano sólo otorga beneficios a las agencias que “se alinean”.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

c) La sentencia es contraria a derecho, porque no garantiza el derecho de votar y ser votado todos los habitantes de las agencias municipales del municipio, pues convalida un acuerdo que excluye su participación, con el argumento de que históricamente así se han desarrollado las elecciones, además de que la decisión provino de la Asamblea comunitaria. De otra parte, si la garantía de participación de todas las agencias en las elecciones debe provenir de la Asamblea, esto nunca ocurrirá, pues nunca se permitirá de manera espontánea a las agencias el ejercicio de ese derecho.

d) El Tribunal del Estado de Oaxaca omitió armonizar la práctica consuetudinaria con lo dispuesto en los artículos primero y segundo de la Constitución, que prohíben todo tipo de discriminación y obligan al Estado a armonizar los derechos indígenas con el derecho positivo.

e) Al referirse al requisito de haber cumplido con el sistema de escalafón de cargos de la comunidad, la responsable refleja no haber estudiado la totalidad de los agravios planteados, pues los demandantes no negaron la prestación de servicios al municipio, sino que alegaron que la cabecera municipal no les permite integrarse a la vida comunitaria, ya que no los convoca a asamblea, ni los deja participar en el sistema de cargos, lo cual después utiliza como argumento para no permitirles participar en las asambleas electivas. Generando con ello un círculo vicioso y una permanente exclusión.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

f) La experiencia demuestra que las reivindicaciones de derechos no se han obtenido de manera espontánea, sino mediante sentencias dictadas en casos en los que las minorías lograron modificar los parámetros de la sociedad.

g) El razonamiento atinente a que anular la elección redundaría en una sanción excesiva es erróneo, porque los actos discriminatorios requieren decisiones ejemplares, que los hagan cesar. Además, el caso no representa un problema nuevo, sino añejo, el cual dio lugar a la sentencia dictada por esta Sala Superior en el juicio SUP-JDC-13/20026, la cual no se ha acatado, pues sólo han existido actos de simulación para seguir excluyendo a las agencias municipales.

h) La sala responsable violó el principio de tutela judicial efectiva, porque no tuvo en cuenta que los demandantes formularon peticiones desde antes de la elección, para que les permitieran ejercer su derecho al voto pasivo y activo, sin que el instituto electoral local, el tribunal local y la sala regional garantizaran la debida impartición de justicia.

i) El Instituto Electoral local no hizo un trabajo eficaz que permitiera generar consensos sobre la participación de las agencias municipales en la elección municipal, ya que sólo realizó reuniones para “administrar el tiempo” y validar más

⁶ En dicha sentencia, la Sala Superior confirmó el Decreto de la Legislatura del Estado de Oaxaca, mediante el cual revocó el acuerdo del Instituto Electoral local, que había declarado válida la elección de concejales del Municipio de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca celebrada el dos de diciembre de dos mil uno. El motivo para confirmar la revocación consistió en que no se permitió votar a los habitantes de las agencias municipales integrantes del ayuntamiento.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

adelante la elección. Este vicio se repitió en la actuación del tribunal electoral local y de la sala regional responsable.

j) La Sala responsable cambió de criterio indebidamente, pues resolvió en forma contraria a lo decidido en el juicio SX-JDC-12/2011⁷ en el cual fueron analizadas violaciones similares respecto de elecciones celebradas en el municipio de Santiago Yaveo.

5.3 Delimitación de la controversia. En el caso concreto se trata de una controversia relacionada con la elección de integrantes de un ayuntamiento sujeto a régimen de sistema normativo interno. Para la sala responsable aun cuando en principio existen datos que podrían conducir a la conclusión de que en la elección impugnada fue violado el principio de universalidad del voto, existen otras circunstancias que se deben tener en cuenta, que llevan a concluir, que en el caso de la elección municipal de Santiago Yaveo el conflicto debe ser resuelto desde una perspectiva de respeto a la autonomía de las comunidades en cuanto a las decisiones propias.

En cambio, para los recurrentes, en el caso debe ser aplicado el derecho en forma estricta y, una vez constatadas circunstancias que consideran violatorias del principio de universalidad del

⁷ En la referida sentencia, la Sala Regional Xalapa confirmó la sentencia del Tribunal Electoral estatal, que a su vez confirmó el acuerdo del Instituto Electoral local, que había declarado inválida la elección de concejales del Municipio de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca celebrada el nueve de diciembre de dos mil diez. El motivo para declarar inválida la elección consistió en que no se permitió votar a los habitantes de las agencias municipales integrantes del ayuntamiento.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

voto, se debe anular la elección sin tener en cuenta elementos distintos, como son el respeto a la autonomía de las comunidades en cuanto a las decisiones propias.

5.4. Razones jurídicas de la presente decisión.

Para resolver, se tendrán en cuenta los siguientes puntos: (i) principios constitucionales aplicables; (ii) análisis contextual y perspectiva intercultural; (iii) principio de maximización de la autonomía; (iv) la asamblea electiva como la máxima autoridad en una comunidad indígena y, (v) *Análisis particularizado de los agravios*.

(i) Principios constitucionales aplicables

En el apartado A del artículo 2º constitucional se establece que la propia Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, en lo que interesa:

- Aplicar sus propios **sistemas normativos** en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes (fracción II).

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

- 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, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la *“soberanía de los estados”* (fracción III).
- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos (fracción VII).
- Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (fracción VII).
- Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando la preceptiva constitucional. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (fracción VIII).

(ii) Análisis contextual y perspectiva intercultural

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

En la solución de otras controversias en materia electoral respecto de comunidades que se rigen por sistemas normativos internos ⁸, esta Sala Superior ha dicho lo siguiente:

- Cuando se trate de conflictos intracomunitarios regidos por sistemas normativos internos se debe valorar el contexto en que surgen, para definir claramente los límites de la controversia jurídica y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.⁹

- Ante un escenario de conflicto intracomunitario, el análisis contextual permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución general, como en la local (entre ellas, Oaxaca), así como por el Derecho internacional, **evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad** o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia podría resultar en

⁸ SUP-REC-19/2014 y SUP-REC-825/2014.

⁹ SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, y SUP-JDC-1097/2013.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.

•El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es Estado Parte, establece, en su artículo 5, que en la aplicación de dicho instrumento internacional "deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y **deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente**"; asimismo, "**deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos**" y "adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, **medidas encaminadas a allanar las dificultades** que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo." Adicionalmente, el Convenio 169 dispone, en su artículo 8 que "al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados **deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario**", y entre ellas "**el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias**, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos [...]" (énfasis añadido).

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

•La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en asuntos relacionados con los derechos de las comunidades indígenas, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.¹⁰

•En este sentido se pronunció también el anterior Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, al destacar la importancia del pluralismo jurídico como una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes.¹¹

¹⁰ *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51

¹¹ Al respecto, en el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* del año 2004 se 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, párrs. 67 y 68.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Así, el pluralismo jurídico puede entenderse como la expresión, en el plano jurídico, de un adecuado enfoque pluralista que supere posiciones absolutistas y relativistas que permita, como destaca León Olivé, una “sana base para las relaciones entre culturas, sobre un pie de igualdad en el terreno epistémico y en el terreno moral”.¹²

(iii) Principio de maximización de la autonomía

Este órgano jurisdiccional federal ha establecido¹³ que, al momento de resolver un litigio atinente a los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, debe considerarse, entre otros, el principio de **maximización de la autonomía**.

En efecto, considerando lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los instrumentos internacionales y en las mejores prácticas judiciales en situaciones de conflictos interculturales, esta Sala Superior considera que al momento de resolver sobre los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, deben considerarse los principios de auto identificación; maximización de la autonomía y pleno acceso a la justicia considerando las especificidades culturales, como principios rectores; en particular el principio de la maximización de la autonomía como expresión del derecho a la

¹² Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, 2ª ed., México, UNAM, 2012, p. 48.

¹³ En la sentencia recaída en el expediente relativo al recurso de reconsideración SUP-REC-19/2014.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

autodeterminación de tales comunidades y pueblos, debe privilegiarse en el ámbito de sus autoridades e instituciones, sin que ello suponga reconocer un derecho absoluto, pues como lo establece la propia Constitución General de la República y los instrumentos internacionales, la autonomía de comunidades y pueblos indígenas están limitados por el reconocimiento de los derechos humanos de sus integrantes.

Así lo postula también el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se determina lo siguiente (énfasis añadido):

“El principio que se sugiere privilegiar es el de la maximización de la autonomía y no el de la injerencia en las decisiones que les corresponden a los pueblos, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.

Los pueblos indígenas son parte constitutiva del Estado y debe protegerse su derecho colectivo a participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

Las y los juzgadores deberán reconocer y respetar las formas propias de elección, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.”

En lo sustancial el mismo criterio se sostiene en el *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la*

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

*justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas.*¹⁴

(iv) La asamblea electiva como la máxima autoridad en una comunidad indígena

Como ha señalado esta Sala Superior en diversas ocasiones,¹⁵ **la asamblea electiva es la máxima autoridad en una comunidad indígena** —como una expresión o manifestación de la maximización del principio de autonomía— y sus determinaciones tiene validez, lo cierto es que los acuerdos que de ella deriven deben respetar los derechos fundamentales de sus integrantes, ya que éstos constituyen, en definitiva, derechos humanos, tomando en cuenta —y, en ocasiones, ponderando— otros principios constitucionales aplicables como el de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

Para determinar que una elección celebrada bajo el sistema normativo interno mediante una asamblea electiva es constitucional y convencionalmente válida, resulta indispensable analizar cada una de las actuaciones que se llevaron a cabo en ella, a efecto de determinar si éstas son o no conforme a Derecho y no limitarse únicamente a examinar la validez de la culminación o resultado del mencionado procedimiento.

¹⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 105.

¹⁵ En las ejecutorias dictadas en los expedientes identificados con las claves SUP-REC-440/2014 y acumulados y SUP-REC-14/2014.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Lo anterior, en virtud de que una característica de los procedimientos democráticos es la posibilidad de participación en condiciones de igualdad en la toma de decisiones para la renovación de autoridades municipales.

Lo anterior, en la inteligencia de que, como se indicó, este órgano jurisdiccional federal deberá privilegiar en todo momento las determinaciones que adopte la comunidad que sean producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autonomía, teniendo en cuenta, además, que no todo consenso se da por unanimidad y que, en todo caso, se debe atender al número de comunidades involucradas en la decisión y al número de las que manifiesten su aquiescencia con lo decidido, cuando dadas las circunstancias no es posible alcanzar un consenso comunitario y se han implementado métodos de consulta y mediación.

(v) Análisis particularizado de los agravios.

Esta Sala Superior considera que en el caso se debe confirmar la sentencia impugnada, sobre la base de que las alegaciones de violación al principio de universalidad del voto deben ser analizadas en un contexto de interculturalidad y respeto a la autodeterminación de los pueblos para, mediante ponderación de principios y derechos, determinar lo que mejor convenga a la comunidad en el ámbito de sus sistemas normativos internos, sin alterar de manera abrupta sus formas de vida y de

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

convivencia pacífica, así como el proceso de acuerdo de inclusión que se advierte en curso en el municipio.

A partir de lo señalado, los agravios deben ser desestimados, conforme con las siguientes consideraciones.

El agravio expresado en el recurso SUP-REC-830/2014 destacado en el inciso a), de la síntesis que precede es inoperante. La inoperancia estriba en que el recurrente expresa alegaciones genéricas, sin precisar qué parte de sus agravios hechos valer ante la sala regional responsable no fueron atendidos. En todo caso, la eficacia de sus agravios dependerá de lo que resulte del análisis del resto de lo planteado en su escrito inicial, en donde sí particulariza sus motivos de agravio.

Los agravios señalados en los incisos b), d), e) y f), de la síntesis del recurso SUP-REC-830/2014 y a), b), c), d), e), f), g), h), i) y j) de la síntesis del recurso SUP-REC-831/2014 son infundados.

Los demandantes alegan en esencia, que en la elección impugnada fue vulnerado el principio de universalidad del voto; que los informes en los que se basó la sala responsable para resolver no reflejan la realidad de la vida de la comunidad; que se ajustó artificialmente la participación de las agencias en la administración del ayuntamiento; que durante varios periodos no han obtenido respuesta de las autoridades ante su inconformidad en materia electoral; que existe alto grado de marginación y rezago social en el municipio de Santiago Yaveo,

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

lo cual hace vulnerables a sus ciudadanos; que las expresiones de la sala responsable para justificar la violación al principio de igualdad son dogmáticas; que la sala responsable no tuvo en cuenta que el presupuesto lo ejerce el cabildo de la municipalidad, al igual que el ejercicio de recursos para obra pública; que la sala regional convalidó un acuerdo que excluye la participación de las agencias, con el argumento de que históricamente se han desarrollado así las elecciones y que la decisión provino de la asamblea comunitaria; que no se armonizó la práctica consuetudinaria con lo dispuesto en los artículos primero y segundo de la Constitución; que los demandantes alegaron que no se les permite participar en el sistema de cargos; que el problema no es nuevo, pues en la sentencia dictada en el juicio ciudadano registrado con la clave SUP-JDC-13/2002 ya se veía reflejado; que no se tuvo en cuenta que los actores se inconformaron mediante peticiones en fechas anteriores a la celebración de la asamblea electiva; que el instituto electoral local no hizo una tarea efectiva para generar consensos en la forma de la elección y que la sala regional abandonó sin justificación el criterio que sostuvo al resolver el juicio registrado con la clave SX-JDC-12/2011, en el que confirmó la declaración de invalidez de la elección municipal, con el argumento de que no se permitió votar a los habitantes de las agencias municipales.

Frente a tales alegaciones, esta Sala Superior considera que, la manera como se organizan políticamente las agencias municipales respecto de la cabecera municipal y la forma en la que estas comunidades han concebido internamente su sistema

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

de convivencia entre agencias y cabecera llevan a concluir que están organizadas en una relación de autonomía, en la que el elemento substancial, que es el reconocimiento de la autoridad de la cabecera municipal, por parte de las agencias, se debe valorar en función de un contexto particular comunitario que si bien no es monolítico, surge de un acuerdo legítimo adoptado por las autoridades representativas de las comunidades que integran el municipio, como se advierte en lo manifestado por tales autoridades en el oficio clave MSY/00276/2012 fechado el diecisiete de junio de dos mil doce y presentado el tres de julio siguiente, dirigido al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Valoración del contexto.

Para efecto de determinar el contexto político social de las comunidades que integran el municipio de Santiago Yaveo se tiene en cuenta lo expresado en el acuerdo CG-IEEPCO-SIN-147/2013 mediante el cual el instituto electoral local validó la elección impugnada y el informe rendido a la sala responsable por el Subsecretario de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca:

En el acuerdo CG-IEEPCO-SIN-147/2013 es posible apreciar que:

- La comunidad ha sido la base de organización política de los pueblos indígenas oaxaqueños y, en algunos casos, como el de Santiago Yaveo, el municipio unió

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

administrativamente o de manera artificial a comunidades que no tenían otra relación fuerte entre sí, sin afinidad étnica, territorial, socio política o cultural.

- Cada comunidad integrante de los municipios tiene su propio gobierno local, electo por sus ciudadanos mediante sus sistemas internos.

- En los hechos el ayuntamiento ha funcionado como el gobierno local de la comunidad identificada como cabecera municipal y, por tanto, no se ha desempeñado como autoridad respecto de las comunidades distintas a la cabecera municipal.

- El municipio ha sido una figura administrativa y de representación política hacia el exterior; pero el verdadero ejercicio de gobierno en sus territorios constituye una prerrogativa de cada comunidad, ejercida a través de sus propias instituciones internas, lo cual hace prevalecer a las autonomías comunitarias.

- En el contexto oaxaqueño, una sola comunidad puede abarcar un municipio completo o, dentro del municipio, existir diversidad de comunidades, en cuyo caso no siempre existe unidad política.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

De otra parte, en el informe rendido por el Subsecretario de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca se puede apreciar lo siguiente:

- El Municipio de Santiago Yaveo fue ocupado históricamente por población indígena Zapoteca cuyas dos comunidades originarias desde 1774 fueron Santiago Yaveo y San Juan Jaltepec.

- Cada una de esas comunidades elige separadamente y de manera autónoma a sus autoridades, debido a que las comunidades originarias están asentadas en territorios diferenciados.

- Los ciudadanos y autoridades de las agencias municipales, agencias de policía, rancherías y núcleos de población del municipio no tienen obligaciones con el ayuntamiento de Santiago Yaveo, salvo las de carácter administrativo, como comprobar el uso de recursos para obra pública, servicios de salud o administrativos.

A partir de tales elementos es posible sostener, como lo hizo la Sala Regional responsable, que el elemento atinente al ejercicio real de gobierno en las agencias municipales del municipio de Santiago Yaveo se da por las autoridades electas en el ámbito interno de las agencias municipales y, por ello, es explicable que los ciudadanos de las agencias municipales y de policía no voten de la misma manera en la elección de las autoridades del

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

ayuntamiento, ya que el principio de universalidad del sufragio se reconoce respecto de autoridades representativas internas.

En casos similares, como fue la elección del Ayuntamiento de Reyes Etlá, Oaxaca ¹⁶, esta Sala Superior ha sostenido que el principio de universalidad se salvaguarda cuando, como en la hipótesis en estudio, los integrantes de comunidades distintas a la cabecera municipal ejercen plenamente sus derechos para elegir a las autoridades internas de su localidad, quienes los representan de manera efectiva, incluso, ante las autoridades de la cabecera municipal, como son los agentes municipales y agentes de policía.

También se estima que en el conflicto a resolver se deben tener en cuenta los valores protegidos por la norma indígena, las posibles consecuencias para la preservación cultural y las formas en que la cultura indígena puede incorporar derechos sin poner en riesgo su continuidad como pueblo, ya que si se exigiera la aplicación estricta del principio de universalidad en el voto se afectaría el derecho de autodeterminación como medio para preservar la identidad cultural del municipio en conflicto.

Ello es así, porque del acuerdo señalado y del informe analizado se desprende, que la forma de realizar la elección en el municipio de Santiago Yaveo obedece a acuerdos comunitarios conforme con normas internas que la comunidad considera como válidos, las cuales se verían trastocadas si se intentara imponer de manera abrupta una forma distinta, sin

¹⁶ SUP-REC-19/2014.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

mediar un proceso de conciliación y de avenencia entre los ciudadanos que desean conservar la costumbre y la forma de organización y los que pretenden un cambio.

Se considera además, que la manera en la que se desarrolla la elección en Santiago Yaveo, Oaxaca, es la que menor afectación reporta al principio de universalidad del voto, porque los habitantes de las agencias municipales eligen a su autoridad directa (agentes municipales o de policía) y, en el estado actual de las cosas, se les permite elegir a dos regidores.

Se afirma lo señalado, porque el proceso de integración de los habitantes de las comunidades distintas a la cabecera municipal ha llevado en el caso concreto, por una parte, a permitir que las agencias municipales y de policía elijan de manera rotatoria a dos de los regidores que integrarán el ayuntamiento y, por otra, a mantener el sistema de votación diferenciada en el que los habitantes de las agencias municipales y demás comunidades distintas a la cabecera municipal elijan a sus propias autoridades, en su sistema interior.

También se estima que los acuerdos alcanzados en asambleas para definir la forma en la que se llevaría la elección fueron tomados por los representantes legítimos de las agencias municipales que en ellas intervinieron.

En efecto, como se señaló, en los autos obra el oficio fechado el diecisiete de junio de dos mil doce dirigido a la Directora Ejecutiva de Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral y

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

de Participación Ciudadana de Oaxaca. En dicho oficio, suscrito por las autoridades del cabildo de Santiago Yaveo, Chóapam Oaxaca y por los agentes municipales o de policía de Llano Grande, Santa María Yaveo, La Trinidad, Nuevo Ocotlán, Francisco Villa, San Juan Jaltepec, Campo Nuevo, Bellavista, Nuevo Ocotlán, Zapotlancillo y Dolores Hidalgo.

En dicho oficio, las autoridades mencionadas informaron que por decisión unánime de la cabecera municipal y de las diez agencias municipales y de policía que integran el municipio, su sistema interno para elegir autoridades municipales en la elección celebrada el veintisiete de octubre de dos mil trece se sujetaría a las siguientes reglas:

- Las personas electas concejales propietarios para el cabildo municipal desempeñan su cargo por un año y medio, en el caso, del primero de enero de dos mil catorce al treinta de junio de dos mil quince.
- Los electos como suplentes, entran en funciones del primero de julio del segundo año del trienio y su mandato termina el treinta y uno de diciembre del último año.
- Los suplentes asumirían el cargo el primero de julio de dos mil quince al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis.
- En la Asamblea electiva participan los ciudadanos y ciudadanas que están al corriente del cumplimiento de

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

sus obligaciones como servicios, tequios, cooperaciones, como miembros activos de la comunidad, de acuerdo a la lista que para tal efecto lleva el cabildo municipal.

- En la Asamblea electiva, después de nombrar a la mesa de debates, los ciudadanos proponen a quienes desean que ocupen los cargos de presidente municipal, síndico, regidor de educación, tesorero y secretario municipal.

- Se propone una terna para cada uno de los cargos y la votación se anota en un pizarrón, que se coloca en el salón de usos múltiples de la cabecera municipal.

- Conforme con la costumbre y con el acuerdo general de ocho de diciembre de dos mil siete, las agencias seguirían nombrando a los regidores de hacienda y salud.

- Conforme con el establecido en tal acuerdo, correspondería a las agencias de Santa María y Nuevo Ocotlán elegir a tales regidores por el periodo que comprende del primero de enero de dos mil catorce al treinta de junio de dos mil quince.

- A las agencias de Francisco Villa y Llano Grande les correspondería elegir a los regidores que fungirían del primero de julio de dos mil quince al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

- La elección de los dos regidores mencionados se realiza en las asambleas de las comunidades a las que les corresponde realizar tal elección, de acuerdo a los usos y costumbres.
- Una vez electos los dos regidores, cada agencia levanta un acta y la hace llegar al cabildo municipal en funciones a más tardar el segundo domingo de octubre para la integración del cabildo.
- La forma de participación de las agencias para elegir a los regidores que integran el cabildo es rotatoria, de tal manera que, cada trienio participan cuatro agencias en el cabildo municipal, dos en el primer periodo de un año y medio; y otras dos en el segundo periodo de año y medio

También obra en los autos el acta de la asamblea efectuada el ocho de diciembre de dos mil siete y de la minuta de trabajo de diez de diciembre de dos mil siete, en las que se precisaron las normas a las que se sujetaría la elección de los integrantes del ayuntamiento de Santiago Yaveo.

En el acta y minuta mencionadas se asentó:

- Que a efecto de que las agencias municipales se integraran al cabildo municipal de Santiago Yaveo, les serían “cedidas” las regidurías de Hacienda y de Salud.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

- Ambas regidurías deberían permanecer en la cabecera municipal, ejerciendo funciones en conjunto con el cabildo municipal.
- Las personas nombradas por las agencias municipales para ejercer esas regidurías deberían ser nativas de su comunidad y haber cumplido con su servicio a la misma.
- Las designaciones de los titulares de esas regidurías deberían ser mediante el sistema de “usos y costumbres”, debiendo exhibir en la cabecera municipal el acta respectiva.
- Quienes se integraran al cabildo en ejercicio de las regidurías mencionadas acatarían los usos y costumbres de la cabecera municipal.
- Las dos regidurías mencionadas serían las únicas “cedidas” a las agencias municipales.

El acta mencionada contiene sello y firma de los agentes municipales o de policía de Llano Grande, Santa María Yaveo, La Trinidad, Nuevo Ocotlán, Francisco Villa, San Juan Jaltepec, Campo Nuevo, Bellavista y Dolores Hidalgo.

La minuta de trabajo citada contiene sello y firma de los agentes municipales o de policía de Llano Grande, Santa María Yaveo, La Trinidad, Nuevo Ocotlán, Francisco Villa, San Juan Jaltepec, Campo Nuevo, Bellavista, Nuevo Ocotlán y Dolores Hidalgo.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Lo manifestado por los agentes municipales y agentes de policía que integran el municipio, mediante la impresión de su sello y firma en los tres documentos mencionados es una forma válida de ratificar las reglas a las que se sujetaría la elección, pues dichos funcionarios son quienes representan a las comunidades que integran al municipio, al ser autoridades legítimas representativas de tales agencias.

Además de lo expuesto, importa advertir, que frente a lo razonado por la Sala Regional responsable, los recurrentes omiten alegar y demostrar, que es inexacta la manera en la que la Sala Regional consideró que se organizan políticamente las agencias municipales respecto de la cabecera municipal, así como la forma en la que estas comunidades han concebido internamente su sistema de convivencia entre agencias y cabecera y que, por ende, es errónea la conclusión respecto a que están organizadas en una relación de autonomía, en la que el elemento substancial, que es el reconocimiento de la autoridad de la cabecera municipal, por parte de las agencias, no se da de manera amplia, sino sólo en aspectos administrativos.

Sobre el particular, los recurrentes en el recurso SUP-REC-831/2014 solamente dicen, que la responsable pasó por alto que el presupuesto del municipio es manejado por las autoridades de la cabecera municipal, con lo cual pretenden desvirtuar el argumento relacionado con la forma autónoma como se conducen las agencias municipales respecto de la cabecera municipal.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Al respecto, el recurrente Alejo Juárez Cabrera aportó las pruebas consistentes en: 1. Oficio número 000105, fechado el tres de enero de mil novecientos ochenta y dos, signado por el Presidente Municipal y el Secretario Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, mediante el cual **expiden al actor el nombramiento de Policía Municipal Auxiliar de San Juan Jaltepec**, Yaveo, Choápam; 2. Carta de **buena conducta** registrada con la clave 012/1984 y fechada el dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y cuatro, suscrita por el Presidente Municipal y el Secretario Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, otorgada a favor del actor Alejo Juárez Cabrera; 3. “**Salvoconducto**” registrado con la clave 011/1985 y fechado el once de marzo de mil novecientos ochenta y cinco, suscrito por el Presidente Municipal y el Secretario Municipal del Ayuntamiento Constitucional de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, otorgado a favor del actor Alejo Juárez Cabrera; 4. Cuadernillo constante de cuarenta y cinco fojas en copia simple, relativas al trámite por parte del Administrador Municipal de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, para obtener autorización de la Comisión Nacional del Agua para la **perforación de un pozo** y la explotación de aguas del subsuelo para uso público en beneficio de habitantes de la localidad de San Juan Jaltepec, Municipio de Santiago Yaveo, Distrito de Choápam, Oaxaca.

Dichas pruebas, valoradas al tenor de lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral son aptas para demostrar, que Alejo Juárez Cabrera fue designado policía municipal

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

auxiliar de San Juan Jaltepec, además de que recibió una carta de buena conducta y un salvoconducto por parte de autoridades del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, y que el entonces Administrador Municipal de Santiago Yaveo hizo gestiones para obtener permiso para perforar un pozo en beneficio de habitantes de San Juan Jaltepec; todo lo cual permite concluir, que los habitantes de San Juan Jaltepec reconocen cierto tipo de autoridad de índole administrativo respecto de la cabecera municipal de Santiago Yaveo.

Sin embargo, aun cuando queda acreditada la circunstancia mencionada, ello no desvirtúa las conclusiones a las que arribó la sala responsable (desde una perspectiva histórica, política y sociológica) apoyada en el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto electoral local mediante el cual validó la elección impugnada y en el informe rendido por el Subsecretario de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, respecto a que los habitantes de las agencias municipales no reconocen el elemento de autoridad representativa en forma directa de la cabecera municipal en tanto que:

- Conforme con la normativa constitucional federal, y constitucional y legal del Estado de Oaxaca, existe una relación de subordinación de los Agentes Municipales y de policía, a los Ayuntamientos de esa entidad federativa. Sin embargo, en ayuntamientos como el de Santiago Yaveo existe una situación de autonomía entre los ayuntamientos y las agencias municipales, de tal suerte que, quienes son reconocidos como

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

gobierno de manera directa e inmediata en las agencias municipales no son las autoridades que integran el ayuntamiento, sino las autoridades nombradas en las propias agencias. Además, en función de dicha autonomía, la cabecera no interviene en la elección de las autoridades de las agencias municipales y viceversa, las agencias no intervienen en la elección de autoridades de la cabecera municipal.

- Según el informe rendido por el Subsecretario de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, las comunidades originarias del municipio de Santiago Yaveo (San Juan Jaltepec y Santa María Yaveo) son territorios diferenciados; los ciudadanos de las agencias de policía, agencias municipales, rancherías y cualquier otro núcleo de población del municipio no tienen obligación alguna con el ayuntamiento de Santiago Yaveo, salvo las de carácter administrativo, como comprobar recursos aplicados a obra pública, servicios de salud o administrativos.

- El derecho al voto universal descansa tanto en el hecho de que las autoridades deben emanar del consentimiento ciudadano como en la obligación de los ciudadanos de soportar la autoridad de quien fue electo.

- La segunda característica señalada no existe estrictamente en Santiago Yaveo, debido a que sólo

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

los habitantes de la cabecera municipal reconocen el gobierno municipal por parte del ayuntamiento.

•Conforme con lo señalado en el *Protocolo de Actuación para quienes imparten Justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, se debe ponderar a partir de un exhaustivo análisis cultural de los valores protegidos por la norma indígena, las posibles consecuencias para la preservación cultural, y las formas en que la cultura indígena puede incorporar derechos sin poner en riesgo su continuidad como pueblo.

Sobre la base de lo expuesto hasta este punto, los agravios en estudio son insuficientes para destruir lo razonado por la sala responsable respecto de la autonomía con la que se desarrolla la vida de los habitantes de las agencias municipales en relación con la cabecera municipal.

Ello es así, porque el argumento de la sala responsable, basado en el informe rendido por el Subsecretario de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca está sustentado no sólo en elementos financieros, sino históricos, culturales y sociológicos, como es el no reconocimiento del elemento de autoridad de las autoridades de la cabecera municipal y la existencia de su propia autoridad interna (agentes municipales), a la cual eligen sin intervención de la cabecera.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Los recurrentes tampoco alegan ni demuestran que sea erróneo que el conflicto a resolver se deba atender desde una perspectiva intercultural y tomando en cuenta los valores protegidos por la norma indígena, las posibles consecuencias para la preservación cultural y las formas en que la cultura indígena puede incorporar derechos sin poner en riesgo su continuidad como pueblo, ni desvirtúan lo afirmado respecto a que, si se exigiera la aplicación estricta del principio de universalidad en el voto se afectaría el derecho de autodeterminación como medio para preservar la identidad cultural del municipio en conflicto.

Los inconformes tampoco emiten alegaciones para demostrar, que la manera en la que se desarrolla la elección en Santiago Yaveo, Oaxaca, es la que menor afectación reporta al principio de universalidad del voto, porque los habitantes de las agencias municipales eligen a su autoridad directa y se les permite elegir dos regidurías de la cabecera municipal.

Los demandantes tampoco destruyen, mediante sus agravios, la afirmación atinente a que los acuerdos tomados en asambleas para definir la forma en la que se llevaría la elección fueron tomados por los representantes legítimos de las agencias municipales que en ellas intervinieron, y que la exclusión a las mujeres no se actualizó, porque fueron consideradas desde la convocatoria, participaron en la elección e, incluso fueron candidatas, y una de ellas resultó electa regidora.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Aunque los recurrentes en el SUP-REC-831/2014 expresan agravios en el sentido de que la sala regional no se apegó al criterio sostenido en el juicio SX-JDC-12/2011 pasan por alto que la responsable señaló de manera expresa, que se apartaba del criterio sostenido al resolver el juicio SX-JDC-12/2011, por todas las razones vertidas en su ejecutoria. Es decir, en todo caso, los agravios de los recurrentes deberían combatir esas nuevas razones, lo cual, como se señaló, no ocurre.

De otra parte, lo alegado en el inciso c), de la síntesis de agravios del recurso SUP-REC-830/2014 respecto a que el informe en el que la sala regional sustentó su ejecutoria no es apegado a la realidad, debido a que son los comuneros de Santiago Yaveo quienes están a cargo de la administración del municipio y quienes deciden cómo nombrar a los concejales y cómo se distribuyen los recursos que llegan al municipio es infundado.

Cabe destacar, que los recurrentes no aportan ni sugieren elemento probatorio alguno a partir del cual se deba concluir que los usos y costumbres del Municipio de Santiago Yaveo sean distintos a los reportados por las autoridades especializadas del ámbito estatal en los informes que rindieron a la sala responsable y tampoco alegan ni demuestran que las asambleas a partir de las cuales se definió la forma en la que se llevaría la elección, y que fueron tomadas en cuenta por la sala regional al resolver hayan sido contrarias a derecho o se trate de actos afectados de nulidad.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Con independencia de lo anterior, tomando en cuenta la calidad de indígenas de los demandantes, esta Sala analiza el informe rendido por el Subsecretario de asuntos indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca, al Magistrado instructor en el juicio de origen.

El informe contiene lo siguiente:

En cuanto al método seguido se señala: “Para la elaboración del presente informe se sostuvo conversación con algunos de los actores sociales y políticos de este municipio, de igual modo se analizó la información estadística, social cultural entre otros, del municipio y comunidades que lo integran, misma que se encuentra disponible en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), así como información de prensa que da cuenta de la situación política y social de este municipio”.

La información relativa a la toponimia del nombre del lugar; ubicación geográfica; población; régimen de tenencia de la tierra; identidad cultural y étnica; nombre y número de agencias municipales, de policía, rancherías o cualquier otro núcleo de población con independencia de su denominación, que integran el municipio de Santiago Yaveo; sistema normativo interno vigente para elegir a los integrantes del ayuntamiento en el municipio de Santiago Yaveo; explicación del tipo de relación que existe entre el ayuntamiento del municipio de Santiago Yaveo y las agencias municipales, agencias de policía, rancherías o cualquier otro núcleo de población con independencia de su denominación, que integran el municipio

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

de Santiago Yaveo, desde el punto de vista histórico, interétnico y electoral municipal; explicación respecto de las obligaciones que tienen los ciudadanos y las autoridades de las agencias municipales, agencias de policía, rancherías o cualquier otro núcleo de población con independencia de su denominación, que integran el municipio de Santiago Yaveo; informe respecto a si existen decisiones del Ayuntamiento de Santiago Yaveo que sean obligatorias para las autoridades y ciudadanos de las agencias municipales, agencias de policía, rancherías o cualquier otro núcleo de población con independencia de su denominación, que integran el municipio de Santiago Yaveo; explicación atinente a cuál es la demarcación administrativa a la que pertenecen los núcleos rurales existentes en el municipio de Santiago Yaveo y qué autoridad municipal (o auxiliar) ejerce autoridad sobre ellos, o si son independientes; explicación del método o procedimiento para la toma de decisiones por parte del ayuntamiento de Santiago Yaveo, es decir, sobre quiénes votan y qué número de votos se necesitan para aprobar sus determinaciones; informe respecto de qué agencias o comunidades han electo a regidores para el Ayuntamiento de Santiago Yaveo y el período de duración de su encargo y, explicación de las causas del conflicto al interior del municipio de Santiago Yaveo, respecto de la elección de integrantes del ayuntamiento.

La información contenida en el informe, de mayor relevancia para el presente caso, es la siguiente:

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

- En el municipio de Santiago Yaveo existen dos comunidades originarias, la de Santiago Yaveo y la de San Juan Jaltepec, ambas indígenas zapotecas.
- El resto de núcleos de población que integran el municipio no tienen existencia precolonial; pero han adoptado instituciones indígenas como la Asamblea, el sistema de cargos, gratuidad en el servicio y tequio.
- Las comunidades que integran el municipio de Santiago Yaveo cuentan con autoridades propias electas por sus sistemas normativos internos.
- La comunidad de Santiago Yaveo elige a sus autoridades mediante su propio sistema normativo interno, conforme con el cual, la Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad y es la instancia encargada de elegir a las autoridades comunitarias.
- Cada comunidad elige separadamente y de manera autónoma, en parte porque las comunidades originarias son territorios diferenciados: San Juan Jaltepec, Santiago Yaveo y Santa María Yaveo.
- En el periodo de gobierno 2008-2010, debido al conflicto interno por la intervención de ciudadanos de las agencias municipales en la elección de la autoridad de la cabecera municipal, se eligió a un Presidente municipal de la cabecera, mientras que “otros cargos”

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

fueron ocupados por personas de Llano Grande y Francisco Villa.

- Los ciudadanos y las autoridades de las agencias municipales, agencias de policía, rancherías o cualquier otro núcleo de población con independencia de su denominación, que integran el municipio de Santiago Yaveo no tienen obligaciones respecto del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, salvo las de carácter administrativo, las de comprobación de obra pública, servicios de salud o educativos.

- Las decisiones del Ayuntamiento de Santiago Yaveo son obligatorias sólo en los aspectos administrativos respecto de las autoridades de las agencias municipales, agencias de policía, rancherías o cualquier otro núcleo de población con independencia de su denominación, que integran el municipio.

- Las decisiones en el Ayuntamiento de Santiago Yaveo son tomadas en Asamblea General Comunitaria, en la cabecera municipal; no obstante, a partir del año dos mil siete, en que se integraron regidores de las Agencias Municipales, tienen participación las asambleas de otras comunidades.

- La Agencia Municipal de San Juan Jaltepec exige participar y tener representación al interior del Ayuntamiento que fungirá en el período 2014-2016, no

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

obstante que anteriormente le correspondió elegir a un regidor, en acatamiento al acuerdo adoptado en el año dos mil siete, sin respetar el derecho del resto de agencias municipales que integran el municipio, de tener un regidor en forma rotatoria en el Ayuntamiento de Santiago Yaveo.

Como se ve, el informe que tomó como base la sala regional responsable para resolver, contiene una gama amplia de aspectos que permiten tener una idea contextual de la situación del municipio de Santiago Yaveo respecto de todas las comunidades que lo integran, desde una perspectiva histórica, sociológica y política, de manera que lo alegado por los recurrentes, en el sentido de que lo expresado en el informe no corresponde a la realidad, se reduce a una expresión dogmática, sin sustento en algún informe distinto, que pudiera llevar a una conclusión contraria o que desvirtúe al informe rendido por una entidad oficial especializada, como es la Subsecretaría de asuntos indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca.

Sobre la base de lo expuesto, esta Sala Superior concluye que, en el caso, la elección de integrantes del Ayuntamiento de Santiago Yaveo debe prevalecer como un acto válido, debido a que, contrariamente a lo alegado por los recurrentes, la sala responsable atendió debidamente al contexto en el que sucedió el acto electivo y al respeto a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas desde una perspectiva intercultural, conforme con los principios o valores constitucionales y

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

convencionales como con los valores y principios de la comunidad y a la necesidad de que los cambios necesarios para la convivencia pacífica y democrática entre los habitantes de la cabecera municipal y de las agencias y demás centros de población del municipio no se impongan abruptamente.

Respecto a esto último, cabe destacar que en la sentencia impugnada se exhorta al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que tome las medidas necesarias para la solución del conflicto electoral, mediante trabajos de mediación y conciliación entre las comunidades de Santiago Yaveo, Oaxaca, dando preferencia al diálogo y a la concertación de acuerdos que permitan la coexistencia armónica de los derechos en disputa en la siguiente elección ordinaria, con lo que la incidencia gradual de normas de derecho distintas a la normativa interna en la vida comunitaria, sin imposición abrupta, está garantizada en el caso.

Al respecto, esta Sala Superior se ha decantado por la promoción, en la medida en que no interfiera en forma abrupta con las decisiones que en ejercicio de su autonomía toman las comunidades indígenas, de valores atinentes al principio de universalidad del voto, en forma tal, que cada vez sea mayor el grado de inclusión de las comunidades distintas a las cabeceras municipales de los diversos ayuntamientos indígenas asentados en el territorio nacional, lo cual es un aspecto que deberá tener en cuenta la autoridad administrativa electoral en los trabajos de mediación y de conciliación que lleve a cabo conforme con la sentencia impugnada.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Finalmente, en relación con el escrito de ocho de abril de dos mil catorce, mediante el que el recurrente Alejo Juárez Cabrera hace manifestaciones relacionadas con actos dictados en cumplimiento de la ejecutoria dictada por la Sala Regional de este Tribunal, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa Veracruz en el juicio registrado con la clave SX-JDC-94/2014 y acumulados, y tomando en consideración que la sentencia prevalecerá en sus términos, debe quedar claro, que para el debido cumplimiento de la ejecutoria que ha quedado firme, las autoridades administrativas electorales deberán adoptar una perspectiva incluyente, en la que todas las comunidades que integran el Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca tengan oportunidad de participar.

6. CONSIDERACIONES RELACIONADAS CON LA PUBLICITACIÓN DE LA SENTENCIA Y DE SU TRADUCCIÓN. Con el objeto de promover la mayor difusión y publicitación del sentido y alcance de la presente resolución por parte de los integrantes de las comunidades del Municipio de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca, esta Sala Superior estima procedente elaborar un resumen oficial, para efecto de su difusión y, en su caso, traducción en las lenguas que correspondan con base en el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geo-estadísticas; el Catálogo Municipal de Usos y Costumbres del Estado de Oaxaca, o el que corresponda.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Al respecto, con base en lo previsto por los artículos artículo 2º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 13, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 4 y 7 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que reconocen los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas como forma de promoción de su propia cultura, en particular el derecho a conocer y dar a conocer sus derechos y su cultura en su propia lengua, esta Sala Superior considera procedente realizar un resumen oficial a partir del cual se pueden tomar medidas de difusión y traducción para garantizar una mayor publicitación de la resolución y facilitar a los miembros de la comunidad el conocimiento de su sentido y alcance a través de los medios de comunicación ordinarios en la comunidad y, en su caso, de las lenguas o algunas de las lenguas de la comunidad.

Lo anterior es acorde con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, y contribuye a la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas como parte de los fines del Estado mexicano en su carácter pluricultural, atendiendo al reconocimiento legal del carácter nacional de las lenguas indígenas.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Ello es acorde también con la *ratio essendi* de la tesis XIV/2002¹⁷ de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA.**

En el caso, se estima conveniente la traducción del resumen oficial y de los puntos resolutivos de la sentencia, atendiendo a que, de acuerdo con los datos disponibles, en el municipio de Santiago Yaveo hay 6665 habitantes conforme con el censo de población y vivienda del año dos mil diez, y se habla la lengua zapoteca¹⁸, a fin de que tanto la versión en español como las versiones en lengua indígena puedan difundirse, por medio de los mecanismos más idóneos y conocidos por la comunidad, y que se utilizan comúnmente para transmitir información o mensajes de interés a la comunidad.

Para tal efecto, se solicita al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que, de conformidad con la cláusula segunda incisos a), y e), del Convenio General de Colaboración firmado el seis de mayo de dos mil catorce entre este Tribunal y dicho Instituto, colabore para realizar la traducción de los puntos resolutivos y del resumen correspondiente, con el fin de que con posterioridad, se hagan del conocimiento y se difundan a los integrantes de las comunidades que integran el municipio de Santiago Yaveo, Choápam, Oaxaca.

¹⁷ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. Tesis. Volumen 2, Tomo I, páginas 1031 y 1032.

¹⁸ Dato consultable en la dirección electrónica <http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/oax/poblacion/default.aspx?tema=me&e=>

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Para ese efecto se deberá considerar como oficial el siguiente

RESUMEN

El dieciocho de junio de 2014, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en su calidad de máxima autoridad nacional en materia electoral decidió, después de estudiar cuidadosamente el expediente, que es válida la elección para integrar el cabildo municipal de Santiago Yaveo, Distrito de Choápam, Oaxaca, para el trienio que comprende del primero de enero de dos mil catorce al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, por lo que las autoridades y cargos quedan como sigue:

Para el periodo del primero de enero de dos mil catorce al treinta de junio de dos mil quince: Presidente Municipal, Zacarías Arlanzón Sánchez; Síndico Municipal, Sebastián Díaz Pérez; Regidor de Hacienda, Amado Pimentel Díaz (De la Agencia de Policía Santa María Yaveo); Regidor de Salud, Everardo Suárez Rangel (De la Agencia de Policía Nuevo Ocotlán); Regidor de Educación, Adán Chávez Vicente; Tesorero Municipal, Juan Vicente Maduro; Alcalde Único Municipal, Juan Ramírez Olivera; Secretario Municipal, Eliu Ortiz Bartolo.

Para el periodo del primero de julio de dos mil quince al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis: Presidente Municipal, Antonino Torres Francisco; Síndico Municipal, Tomás Asencio Pérez; Regidor de Hacienda, Elena Blanco Jiménez (De la Agencia de Policía Francisco Villa); Regidor de Salud, Eloy Sánchez Rico (De la Agencia de Policía Llano Grande); Regidor de Educación, Juan Ramírez Santiago ; Tesorero Municipal, Moisés Marcial Lorenzo; Alcalde Único Municipal, Elías Hernández Sánchez; Secretario Municipal, Ezequiel Ramírez Sánchez.

De otra parte, se vincula al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Oaxaca, a efecto de que el resumen en español y la traducción de mérito, se fijen en los estrados del propio Instituto, así como en lugares públicos del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Choápam Oaxaca y

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

comunidades que lo integran. De igual manera deberá adoptar las medidas necesarias para que, por la vía que estime idónea, se haga del conocimiento de los integrantes de la comunidad, de manera oral y en lengua indígena, el resumen y su traducción.

III. RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado se **RESUELVE**

PRIMERO. Se **acumula** el expediente identificado con la clave SUP-REC-831/2014 al diverso expediente SUP-REC-830/2014. Glóse copia certificada de los puntos resolutiveos de esta sentencia a los autos del expediente acumulado.

SEGUNDO. Se **confirma** la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-94/2014 y acumulados.

TERCERO. Se **solicita la colaboración** del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para los efectos precisados en la última parte de esta sentencia.

CUARTO. Se vincula al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca a realizar las acciones precisadas en los efectos de la presente resolución, lo cual deberá informar dentro de un plazo de veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Devuélvase la documentación correspondiente y en su oportunidad remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto concluido.

Notifíquese. Por correo electrónico, a la Sala Regional responsable y a Alejo Juárez Cabrera, recurrente en el recurso de reconsideración registrado con la clave SUP-REC-830/2014; por **oficio**, al Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca para que por su conducto notifique al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y al Congreso del Estado. Asimismo, dicho Tribunal local deberá notificar **personalmente** a los diversos recurrentes en el recurso registrado con la clave SUP-REC-831/2014, para lo cual se le deberá anexar copia simple del escrito inicial del recurso; por **oficio** al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para los efectos precisados en la última parte de esta sentencia; por **estrados** a los demás interesados.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, quien formula voto particular, y en ausencia del Magistrado José Alejandro Luna Ramos, ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA

CONSTANCIO CARRASCO
DAZA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, AL DICTAR SENTENCIA EN LOS RECURSOS DE RECONSIDERACIÓN, IDENTIFICADOS CON LA CLAVES DE EXPEDIENTE SUP-REC-830/2014 Y SUP-REC-831/2014 ACUMULADOS.

Porque no coincido con el criterio asumido por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, en el sentido de confirmar la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves de expediente SX-JDC-94/2014, SX-JDC-95/2014 y SX-JDC-96/2014, acumulados, para confirmar en consecuencia, la sentencia emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en los juicios electorales de sistemas normativos internos identificados con las claves JNI/18/2014, JNI/21/2014, JNI/41/2014, JNI/42/2014, confirmando con ello la validez de la elección de concejales en el Municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los siguientes términos.

En mi concepto, se debe revocar la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, al resolver los juicios ciudadanos SX-JDC-94/2014 y acumulados, para revocar también la sentencia del Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, por la cual confirmó el acuerdo emitido por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa, en el que declaró válida la

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

elección llevada a cabo el veintisiete de octubre de dos mil trece, en el Municipio de Santiago Yaveo, de la citada entidad federativa, con lo cual se tendría que declarar nula tal elección en la sentencia de esta Sala Superior.

Previo a exponer los motivos que sustentan mi disenso, es necesario precisar los antecedentes del caso.

El ocho de diciembre de dos mil siete, se llevó a cabo en la comunidad de Santiago Yaveo, Choapan, una asamblea en la cual se acordó, lo siguiente:

ACTA DE ASAMBLEA

EN LA COMUNIDAD DE SANTIAGO YAVEO, CHOAPAM OAXACA, SIENDO LAS 6:00 HORAS DEL DÍA SABADO 08 DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL SIETE, EN EL SALÓN DE USOS MÚLTIPLES DE ESTA LOCALIDAD, REUNIDOS LOS C.C. DEFINO PACHECO NOLASCO, ADÁN CHÁVEZ VICENTE, VIRGILIO MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, AUGUSTO NARVÁEZ ROBLES, ROSENDO MARTÍNEZ MARTÍNEZ, AGEO OROZCO SÁNCHEZ, ROLANDO BARTOLO LÓPEZ, ABEL DÍAZ VELASCO, PORFIRIO MARTÍNEZ LÓPEZ, TOMÁS ASECIO PÉREZ, COMISIÓN NOMBRADA POR EL PUEBLO, PARA NOMBRAR AUTORIDADES MUNICIPALES Y LA COMUNIDAD EN GENERAL; LLEGANDO A LOS SIGUIENTES ACUERDOS DESPUÉS DE UN AMPLIO DIÁLOGO:

PRIMERO: A PETICIÓN DE LAS AGENCIAS MUNICIPALES Y DE POLICÍA, SOLICITAN INTEGRARSE AL CABILDO MUNICIPAL, SIENDO LA REGIDURÍA DE HACIENDA Y DE SALUD, DESPUÉS DE UN AMPLIO DIALOGO LA ASAMBLEA SEDE DICHAS REGIDURÍAS CON LAS SIGUIENTES CONDICIONES:

1.- QUE PERMANEZCAN EN LA CABECERA MUNICIPAL EJERCIENDO SU FUNCIÓN JUNTAMENTE CON EL CABILDO MUNICIPAL.

2.- QUE LAS PERSONAS QUE SEAN NOMBRADAS POR PARTE DE LAS AGENCIAS SEAN NATIVAS Y QUE HAN CUMPLIDO CON SU SERVICIO EN SU COMUNIDAD.

3.- QUE LOS NOMBRAMIENTOS SEAN POR USOS Y COSTUMBRES EN SU COMUNIDAD Y QUE TRAIGAN SU ACTA DE NOMBRAMIENTO DE SU COMUNIDAD.

4.- QUE LOS QUE SE VAN A INTEGRAR AL CABILDO RESPETEN Y SE ACATEN A LOS USOS Y COSTUMBRES DE LA CABECERA.

5.- LA ASAMBLEA DETERMINA QUE SON LAS DOS Y ÚNICAS REGIDURÍAS QUE SEDE A LAS AGENCIAS Y QUE

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

YA NO HAY CONTINUIDAD DE CATEGORÍAS POR TIEMPO INDEFINIDO.

6.- QUE EL PERIODO DE SERVICIO ES POR UN AÑO Y MEDIO, ENTRE EL PROPIETARIO Y EL SUPLENTE.

NO HABIENDO MÁS ASUNTO QUE TRATAR SE DA POR TERMINADO ESTE ACUERDO, SIENDO LAS 20:20 HORAS DEL MISMO DÍA DE SU INICIO, FIRMANDO EN ELLA LOS QUE INTEVINIERON.

El tres de julio de dos mil doce, el Consejo de Administración Municipal y los agentes municipales de las comunidades San Juan, Santa María, La Trinidad, Campo Nuevo, Francisco Villa, Dolores Hidalgo, Nuevo Ocotlán, Llano Grande, Bella Vista y Zapotitancillo de Juárez, todos del Municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, comunicaron por oficio identificado con la clave MSY/00276/2012, al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la citada entidad federativa, las reglas consensadas para elegir a los integrantes del Ayuntamiento, cuyo texto, en lo conducente, es el siguiente

[...]

Le manifestamos que el procedimiento de elección de las autoridades municipales establecido por nuestros usos y costumbres es el siguiente.

El Presidente municipal informará con (SIC) por lo menos sesenta días de anticipación y por escrito al Instituto Estatal Electoral del Estado de Oaxaca, a través de la Dirección General de Usos y Costumbres de la fecha, hora y lugar de la celebración de la Asamblea General Comunitaria del Municipio que se convocará para la renovación de concejales del ayuntamiento, dicha Asamblea, de acuerdo a los usos y costumbres y la tradición comunitaria se llevará a efecto en el salón de usos múltiples de la cabecera municipal de Santiago Yaveo en el último domingo del mes de octubre del año en que se efectuará la elección y que en este caso es el último domingo del mes de octubre del año 2013.

2. El órgano encargado de nombrar a la autoridad estará integrado por el cabildo municipal en funciones saliente, como ha sido costumbre y se nombrara para que se integre a dicho órgano en el momento de la Asamblea General Comunitaria del municipio que realice la elección o renovación de los integrantes del cabildo municipal, una mesa de los debates para que conduzca la elección, formada por un presidente, un

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

secretario y tres escrutadores mismos que se eligen a mano alzada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea General Comunitaria del Municipio.

3. El día que se haya fijado para la elección o renovación de integrantes del ayuntamiento, previa convocatoria a la Asamblea General Comunitaria del municipio, se instalara dicha Asamblea General Comunitaria y solamente los ciudadanos y ciudadanas que estén al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones, tales como servicios, tequios y cooperaciones, como miembros activos de la comunidad, de acuerdo a la lista que para tal efecto lleva el cabildo municipal en coordinación con las autoridades agrarias, podrán votar y ser votados.

4. Una vez instalada la asamblea por el presidente municipal saliente, el mismo procederá a preguntar a los asambleístas a quienes elegirán como integrantes a la mesa de los debates y la Asamblea General Comunitaria del Municipio convocada para la renovación de los integrantes del ayuntamiento, designará en forma democrática y a mano alzada a quienes ocupen dicho cargo.

5. Una vez electa la mesa de los debates, el presidente municipal saliente entregará la conducción de la asamblea a los integrantes de la mesa de los debates que haya sido electa y el presidente de la mesa de los debates asumirá la conducción de proceso de elección del nuevo ayuntamiento; levantando el acta respectiva el secretario de la mesa de los debates y los escrutadores de la mesa de los debates desempeñarán la función de contar los votos de cada candidato a la renovación del ayuntamiento que sean propuestos.

Una vez que tome la conducción de la Asamblea General Comunitaria del Municipio convocada para tal efecto, el presidente de la mesa de los debates, preguntará a los ciudadanos y ciudadanas participantes a quien o quienes proponen para ocupar el cargo de presidente municipal, síndico, regidor de educación, alcalde, tesorero y secretario municipal, consecutivamente, en el orden mencionado. Los integrantes de la Asamblea General Comunitaria propondrán a una terna por cada uno de los cargos, la cual se anotará en el pizarrón que para tal efecto se colocará en el salón de usos múltiples de la cabecera municipal y de cada terna los integrantes de la Asamblea General Comunitaria del Municipio convocada para tal efecto elegirán al que desempeñará el cargo por mayoría simple, emitiendo su voto por la lista de electores con plenos derechos y levantándose el acta por el secretario de la mesa de los debates y siendo firmada dicha acta por la mesa de los debates, el cabildo municipal saliente, el cabildo municipal electo y los asistentes a la Asamblea General Comunitaria del Municipio convocada para tal efecto.

7. Como ha sido tradición desde el acuerdo general de fecha ocho de diciembre de dos mil siete las agencias municipales nombrarán al regidor de hacienda y al regidor de salud, correspondiendo dichos cargos a las agencias

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

municipales que de acuerdo al orden establecido serán para el periodo que comprende del primero de enero del año 2014 al treinta de junio del año 2015 a las agencias municipales de Santa María y Nuevo Ocotlán; en tanto que en el segundo periodo del año y medio que corresponde el primero de julio del año 2015 al 31 de diciembre del año 2016, les corresponde a las agencias de Policía de Francisco Villa y Llano Grande, respectivamente.

Las agencias municipales que les corresponde por turno desempeñar los cargos de regidor de hacienda y regidor de salud en los dos periodos de año y medio que corresponden a los años 2014-2016; y que son las agencias de policía de Santa María y Nuevo Ocotlán; por una parte y por otra parte las agencias de policía de Francisco Villa y Llano Grande, elegirán respectivamente a su regidor de acuerdo a la elección de su Asamblea General Comunitaria, misma que se llevará a cabo a más tardar el primer domingo del mes de octubre del año en que se efectúe la elección y que para este caso es el primer domingo de octubre del año 2013, cada agencia mencionada levantará el acta respectiva y la hará llegar al cabildo municipal en funciones a más tardar el segundo domingo de octubre del año 2013, para la adecuada integración del pleno de los cabildos municipales que se desempeñaran en el año 2014-2016.

En el curso de la primera quincena de noviembre del año de la elección de que se trate, en este caso del año 2013, el cabildo municipal y la mesa de los debates que condujo la elección harán llegar a la Dirección General de Usos y Costumbres del IEEPCO el acta respectiva de renovación de los integrantes de los cabildos municipales que formarán en los años 2014-2016.

El veinticinco de julio de dos mil trece, el Concejo Municipal de Santiago Yaveo, Oaxaca, emitió convocatoria para elegir a los integrantes del citado Ayuntamiento para el periodo 2014-2016, en la que se estipuló, entre otros aspectos, que la elección se llevaría a cabo el veintisiete de octubre de dos mil trece, en la cabecera municipal, de conformidad con las reglas previamente consensadas.

Durante los meses de agosto, septiembre y octubre, de dos mil trece, la autoridad electoral local recibió diversos escritos de ciudadanos de las distintas agencias municipales de Santiago Yaveo, Oaxaca, quienes manifestaron su intención de participar

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

y ejercer el derecho a votar de manera activa y pasiva en el procedimiento electivo en cuestión, argumentando, en esencia, que el acuerdo por el que sólo se permite participar a dos agencias constituye un acto discriminatorio y violatorio del principio de universalidad del sufragio, aunado a que no se les consultó respecto del acuerdo entre las diversas agencias municipales.

El tres de septiembre de dos mil trece, se llevó a cabo la asamblea en la comunidad General Francisco Villa, Santiago Yaveo, a fin de elegir al ciudadano que desempeñaría, como “suplente”, la Regiduría de Hacienda, resultando electa la ciudadana Elena Blanco Jiménez.

El veinticinco de agosto de dos mil trece se efectuó la asamblea en la agencia de Llano Grande, a fin de elegir al ciudadano que desempeñaría, como suplente la Regiduría de Salud, resultando electo el ciudadano Eloy Sánchez Rico.

El veintisiete de septiembre de dos mil trece, se llevó a cabo la asamblea en la comunidad de Santa María, a fin de elegir al ciudadano que desempeñaría, como propietario, la Regiduría de Hacienda, resultando electo el ciudadano Amado Pimentel Díaz.

El veintinueve de septiembre de dos mil trece se efectuó la asamblea en la comunidad de Nuevo Ocotlán, a fin de elegir al ciudadano que desempeñaría, como propietario, la Regiduría de Hacienda, resultando electo el ciudadano Everardo Suárez Rangel.

El ocho de octubre de dos mil trece, se comunicó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por parte de la autoridad municipal de Santiago Yaveo, que el

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

acuerdo de los once pueblos, relativo al sistema normativo interno para la renovación de sus autoridades municipales, fue ratificado por las agencias municipales Francisco Villa, Zapotitancillo de Juárez, Campo Nuevo, Santa María, Nuevo Ocotlán, Dolores Hidalgo, Llano Grande, Bella Vista y en la cabecera municipal.

El quince de octubre de dos mil trece, el citado Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana recibió el acta de la Asamblea General extraordinaria de veintinueve de septiembre del mismo año, llevada a cabo en la comunidad de San Juan Jaltepec, en la que se determinó desconocer el acuerdo de ocho de diciembre de dos mil siete.

El veintisiete de octubre de dos mil trece, se llevó a cabo la Asamblea General Comunitaria convocada para la elección de concejales municipales.

En esa asamblea se determinó que las personas electas, como propietarios y/o suplentes en los cargos respectivos, son las siguientes:

Concejales electos		
Cargo	Propietario	Suplente
Presidente Municipal	Zacarías Arlanzón Sánchez	Antonino Torres Francisco
Síndico Municipal	Sebastián Díaz Pérez	Tomas Ascencio Pérez
Regidor de Hacienda	Amado Pimentel Díaz	Elena Blanco Jiménez
Regidor de Salud	Everardo Suárez Rangel	Eloy Sánchez Rico
Regidor de Educación	Adán Sánchez Vicente	Juan Ramírez Santiago

Por acuerdo CG-IEEPCO-SNI-147/2013, de treinta y uno de

diciembre de dos mil trece, el Instituto Estatal Electoral y de

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Participación Ciudadana declaró la validez de la elección de concejales para integrar el Ayuntamiento de Santiago Yaveo e hizo entrega de las constancias respectivas a los ciudadanos electos como concejales municipales.

De lo anterior se advierte que los ciudadanos que habitan en las agencias municipales la Trinidad, San Juan Jaltepec, Campo Nuevo, Bellavista, Zapotitancillo de Juárez y Dolores Hidalgo, no votaron en las pasadas elecciones de concejales para integrar el Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Oaxaca.

Precisados los antecedentes, considero conforme a Derecho hacer las siguientes consideraciones.

En el sistema constitucional mexicano, el Poder Revisor Permanente de la Constitución ha reconocido el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación social, económica, política, jurídica y cultural, tal como está previsto en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que es reiterado en el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

No obstante, es necesario señalar que el derecho que tienen los pueblos y comunidades indígenas, a la libre determinación, no es ilimitado, no es de carácter absoluto, toda vez que al ejercer ese derecho de autodeterminación no se puede conculcar otro derecho fundamental, previsto en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en algún Tratado tutelador de derechos humanos, como es el derecho de votar y ser votado en las elecciones populares, en circunstancias de libertad, universalidad, igualdad y no discriminación.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Al respecto se debe destacar que el derecho al sufragio universal, libre e igual, es parte fundamental del sistema democrático mexicano, en tanto que su ejercicio permite la necesaria interacción e intercomunicación entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste; de ahí que si se considera que al llevar a cabo una elección no se respeta alguno de los principios o preceptos constitucionales que tutelan el derecho de voto, activo y pasivo, ello conduce a la conclusión de que no sólo se han infringido los preceptos que lo tutelan, sino el derecho humano *per se* y que, además, se ha atentado en contra de la esencia misma del sistema democrático electoral, aun cuando se aduzca que se trata de una determinación libremente asumida por todos los integrantes de la comunidad o bien por una mayoría considerable de los ciudadanos que la constituyen, agregando que ello está bajo el amparo del derecho de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas.

En lo personal, no comparto tal conclusión, porque la circunstancia plenamente probada o simplemente no controvertida de que los ciudadanos integrantes de una comunidad, llámense agencias municipales o de cualquier otra manera, determinaron libremente delegar, renunciar o disponer de su derecho humano a votar en las elecciones populares, para elegir a los miembros del respectivo Ayuntamiento.

Esto en razón de que los habitantes de la cabecera y las agencias municipales acordaron un método de elección que no permite que todos los ciudadanos del municipio voten para elegir a todos y cada uno de los funcionarios públicos que desempeñarán la totalidad de cargos que integran al

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

Ayuntamiento respectivo, es decir, un sistema de elección rotativa y sucesiva, en el cual sólo la cabecera municipal elige a los propietarios a Presidente Municipal, Síndico, Tesorero, Regidor de Educación y Secretario Municipal; en tanto que las diez agencias municipales sólo tienen el derecho de participar en la elección de dos regidores, Hacienda y Salud en forma rotativa y sucesiva, de la siguiente forma, en cada procedimiento electoral tendrán derecho a elegir sólo cuatro agencias municipales, las cuales pueden elegir, cada una, a un candidato que ocupará el cargo de regidor, propietario o suplente, por un año seis meses, es decir, cada una de las cuatro agencias elige al Regidor de Hacienda o al Regidor de Salud, propietario o suplente, según le corresponda.

Es incuestionable, en mi opinión, que tal uso y costumbre de las comunidades indígenas que constituyen el Municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, vulnera el derecho humano, constitucionalmente establecido en México, de votar para elegir a los gobernantes, lo cual es también conforme a lo previsto en el artículo 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, una obligación para los ciudadanos de la República, sean o no miembros de una comunidad indígena.

En este sentido, es mi convicción que los derechos fundamentales, por encima de cualquier otra finalidad, función o justificación, de naturaleza teórica, científica o pragmática inclusive, deben estar vigentes a plenitud; deben ser ejercidos y respetados en beneficio de todas las personas que tienen su titularidad, a fin de que se cumplan los objetivos que determinan su existencia jurídica y su vigencia.

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

De ahí que no comparta las consideraciones que sustentan la sentencia aprobada por la mayoría de los Magistrados que integran esta Sala Superior, en el sentido de que, para garantizar la vigencia plena del derecho fundamental de libre autodeterminación de las comunidades indígenas, al elegir a sus autoridades, en el ámbito interno de las mismas agencias municipales, se permita que solamente voten en la elección de concejales del ayuntamiento, cuatro de las diez agencias municipales, porque ello implica, en mi opinión, conculcar un derecho fundamental previsto en la propia Constitución federal y/o en un Tratado tutelador de derechos humanos, como es el derecho a votar en circunstancias de igualdad y de universalidad, como ciudadanos integrantes de un mismo municipio, aun cuando unos sean habitantes de la cabecera municipal y otros sean habitantes de distinta comunidad indígena integrante del mismo Municipio. El principio de universalidad del voto reconoce en todos los ciudadanos del Municipio el derecho y el deber de votar individualmente, pero todos, para elegir a todos los integrantes del Ayuntamiento respectivo.

En mi concepto, la declaración de validez o invalidez de una elección, según el caso, deriva no sólo de las facultades específicas previstas en la legislación electoral, sino también y particularmente del cumplimiento o incumplimiento de los principios y preceptos constitucionales relativos a los derechos fundamentales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados tuteladores de derechos humanos, con la precisión no desconocida de que entre éstos están los derechos político-electorales de los

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

ciudadanos de votar y ser votados en las elecciones populares, las cuales deben ser periódicas, auténticas y libres, llevadas a cabo mediante sufragio directo, universal, igual y secreto, a fin de garantizar la libre expresión de la voluntad electoral de todos y cada uno de los electores, individualmente considerados, derechos fundamentales que no son disponibles, renunciables o delegables.

Si bien las circunstancias precisadas son consideradas como parte de los usos y costumbres que dictan las normas internas y tradiciones del Municipio Santiago Yaveo, Oaxaca, que pretenden justificar jurídicamente tanto los habitantes de la cabecera municipal, como los ciudadanos que residen en las Agencias Municipales, ello es una restricción del derecho de sufragio universal, del cual son titulares los ciudadanos que habitan en las Agencias Municipales, en cuanto a la elección de integrantes del Ayuntamiento respectivo.

En este sentido, como no todos los ciudadanos habitantes de las mencionadas Agencias Municipales tuvieron la oportunidad de ejercer su derecho a votar, para la elección de sus representantes, a fin de integrar el Ayuntamiento respectivo, resulta conforme a Derecho, en mi concepto, revocar la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa, revocando, en consecuencia, la sentencia dictada en los juicios de sistemas normativos internos identificados con la clave JNI/18/2014 y acumulados, emitida por el Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, además de revocar, por ende, el acuerdo CG-IEEPCO-SNI-147/2013, dictado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que calificó y declaró válida la elección de Concejales

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Oaxaca, para el periodo dos mil catorce-dos mil dieciséis (2014-2016), para el efecto de declarar su nulidad y ordenar que se lleve a cabo una nueva elección, respetando el principio de universalidad del derecho de voto, de igualdad de todos los ciudadanos del Municipio y de no discriminación antijurídica.

A la misma conclusión se arriba si se tiene en consideración que el criterio sobre el que se apoya este principio de igualdad democrática, es única y exclusivamente que el requisito *sine qua non* para el ejercicio y goce de los derechos político-electorales consiste en tener la calidad jurídica de ciudadano, esto es, el único factor relevante para ser titular del derecho de votar y ser votado es la pertenencia a la comunidad política en la que ha de ejercer sus funciones la persona o grupo de personas que han de integrar el respectivo órgano de autoridad, en este caso, el Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Oaxaca.

Como conclusión final cabe señalar, que si en la asamblea comunitaria electiva llevada a cabo en la cabecera municipal y en las agencias de Santa María, Nuevo Ocotlán, Francisco Villa y Llano Grande, de Santiago Yaveo, Oaxaca, para elegir a los concejales del Ayuntamiento respectivo, no se respetaron los principios de universalidad del sufragio, igualdad de los ciudadanos y no discriminación, en tanto que, como está acreditado en autos, sólo participaron en la elección los ciudadanos residentes en la cabecera municipal y en las citadas agencias municipales, no así los ciudadanos que habitan en el resto de las Agencias Municipales en mi concepto, resulta incuestionable, que se ha conculcado en su agravio el derecho fundamental de votar y ser votados, previstos en los artículos

SUP-REC-830/2014 Y ACUMULADO

35, fracciones I y II, y 115, primer párrafo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, apartado 1, inciso b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 23, apartado 1, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 24, fracciones I y II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 7 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

En este sentido, ante el impedimento de participación política-electoral de los habitantes de las Agencias Municipales de La Trinidad, San Juan Jaltepec, Campo Nuevo, Bellavista, Zapotitancillo de Juárez y Dolores Hidalgo, en circunstancias de igualdad y universalidad en la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Santiago Yaveo, Oaxaca, celebrada bajo el sistema normativo indígena, lo procedente, conforme a Derecho, es revocar las sentencias emitidas en la cadena impugnativa, así como el acuerdo que declaró la validez de elección de concejales y, en consecuencia, declarar la nulidad de la elección controvertida y ordenar la celebración de una elección extraordinaria.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA