



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

**SALA REGIONAL**  
**CIUDAD DE MÉXICO**

## **JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA**

**EXPEDIENTES:** SCM-JDC-1341/2024 Y  
SCM-JDC-1342/2024

**PARTE ACTORA:** GERARDO OROZCO  
CUEVAS Y OTRAS PERSONAS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA

**SECRETARIOS:** ADRIÁN MONTESSORO  
CASTILLO Y ROBERTO ZOZAYA ROJAS

Ciudad de México, a treinta y uno de mayo de dos mil veinticuatro.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, **modifica** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Puebla que resolvió el juicio **TEEP-JDC-070/2023 y su acumulado**, para los efectos que más adelante se precisan.

### **ÍNDICE**

|   |    |
|---|----|
| GLOSARIO.....                                     | 2  |
| ANTECEDENTES .....                                | 2  |
| RAZONES Y FUNDAMENTOS.....                        | 7  |
| PRIMERO. Competencia y jurisdicción. ....         | 7  |
| SEGUNDO. Acumulación. ....                        | 8  |
| TERCERO. Perspectiva intercultural.....           | 9  |
| CUARTO. Requisitos de procedibilidad.....         | 10 |
| QUINTO. Estudio de fondo.....                     | 11 |
| I. Síntesis de la sentencia impugnada. ....       | 11 |
| II. Síntesis de los agravios. ....                | 14 |
| III. Identificación del tipo de controversia..... | 18 |
| IV. Determinación de esta Sala Regional. ....     | 19 |

**SCM-JDC-1341/2024 y  
SCM-JDC-1342/2024 acumulados**

|   |    |
|---|----|
| SEXTO. Sentido y efectos de la sentencia..... | 47 |
| RESUELVE .....                                | 49 |

**GLOSARIO**

|                |   |
|----------------|---|
| <b>CPEUM</b>   | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos                 |
| <b>IEE</b>     | Instituto Electoral del Estado de Puebla                              |
| <b>LGSMIME</b> | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| <b>TEEP</b>    | Tribunal Electoral del Estado de Puebla                               |

**ANTECEDENTES**

**1. Primera solicitud para cambiar el modelo de elección.**

El treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, Jaime Contreras Mijares presentó ante el IEE un escrito para solicitar una audiencia a efecto de conocer los avances de la gestión ante la Secretaría de Gobernación de Puebla, con relación a la consulta indígena sobre el modelo de elección de autoridades municipales en Coyomeapan.

En dicho escrito, se pidió la realización de una consulta indígena para cambiar el modelo de elección de las autoridades municipales, para transitar de un sistema de partidos políticos a la formación de un *Consejo Municipal Plural* basado en las prácticas y costumbres indígenas, al ser Coyomeapan un municipio mayormente indígena.

Ello, porque, a decir del solicitante, la integración del ayuntamiento encabezado por el presidente municipal *no había sido efectiva en atender las necesidades del municipio al trabajar desde la localidad de Tehuacán y no en la cabecera municipal de Coyomeapan*, cuyos habitantes deseaban un gobierno afín a su sistema normativo.

**2. Respuesta a la primera solicitud.**



El veintiuno de abril de dos mil veintitrés, la consejera presidenta del IEE, mediante oficio **IEE/PRE-0420/2023**, dio respuesta a dicha petición, al indicar que aún no existía un estudio antropológico que determinara la existencia de un sistema normativo interno en el municipio de Coyomeapan, en torno a la eventual elección de sus propias autoridades municipales.

Asimismo, se señaló que el IEE cuenta con facultades expresas de acuerdo con la normativa federal y local vigente, para organizar las elecciones de los diversos cargos de elección popular en el estado de Puebla, cuya renovación debe realizarse a través de votaciones libres, auténticas y periódicas, con la participación de la ciudadanía y de los partidos políticos.

La respuesta reconoció el respeto al derecho de las comunidades indígenas a su autonomía y autodeterminación; sin embargo, indicó que el IEE carecía de documentación oficial que acreditara que el municipio de Coyomeapan realmente fuera indígena.

Por otro lado, la respuesta puntualizó que el IEE no tiene facultades expresas para realizar consultas indígenas a fin de determinar la forma de elección de las autoridades municipales mediante usos y costumbres, dado que la única forma prevista en la legislación local era mediante procesos electorales establecidos, a través del voto.

### **3. Segunda solicitud para cambiar el modelo de elección.**

El ocho de febrero de dos mil veinticuatro, treinta y dos personas<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Adolfo Doremberg Pérez (Tepepa de Zaragoza), Amancio Cortez Ávila (Loma Bonita), Armando Moreno Pacheco (Matlahuacala), Bernardino Valle Mina (Tlaxtli), Conrado Gil Martínez (Ahuatepec), Crescencio Merino López (Xaltepec), Daniel Romero Bolaños (Tecuan Tiopa), Efraín López Sánchez (Tequitlale), Elías Victoria Gutiérrez (San Gabriel Vista Hermosa), Erasmo Nieto Cortés (Zayoyajca), Ernesto Lezama Gonzales (San Marcos Tlaltalkilotl), Federico Montalvo Yáñez (Xochitlalpa), Fernando Pérez Olaya (Santa Cecilia de los Fresnos), Filemón Padilla Maza (San Juan Cuautla), Jorge Bolaños Reyes (San Miguel), Luciano Bocardo Campo (San Pedro Tepeyac), Mario Romero Martínez (Bella Vista), Mario Romero Zavaleta (Yehualtepec), Matías Argüelles Ramírez

quienes ostentaron ser inspectoras o representantes de diversas comunidades indígenas del municipio de Coyomeapan presentaron un escrito ante el IEE para solicitar el cambio de régimen político-electoral para la elección de sus autoridades municipales, *a efecto de transitar del régimen de partidos políticos a uno de sistemas normativos indígenas o régimen de "usos y costumbres"*.

A la referida solicitud se acompañaron las actas de las asambleas de las comunidades que respaldaban tal petición, bajo el argumento que en las cuarenta y tres comunidades de Coyomeapan se hablan como lenguas maternas la náhuatl y la mazateca, se conservan las instituciones políticas, jurídicas, sociales, económicas y culturales propias y, además, se eligen autoridades tradicionales por sistemas normativos, pese a que, a nivel municipal, ello se hace a través del régimen de partidos políticos.

#### **4. Respuesta a la segunda solicitud.**

En contestación a la referida solicitud, el Consejo General del IEE emitió el acuerdo **CG/AC-0016/2024** el veintiocho de febrero de dos mil veinticuatro, en el cual determinó que no era posible atender favorablemente dicha petición, debido a que la transición hacia un sistema de usos y costumbres para la elección de autoridades municipales implicaría modificar sustancialmente las normas que regulan los procesos electorales, que prohíbe el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, al estar en desarrollo el proceso electoral local ordinario en el estado de Puebla.

Asimismo, dicha autoridad administrativa electoral consideró que carecía de la facultad legal para cambiar el régimen electoral de los

---

(Ahuatla), Melecio Sánchez Lara (Caxali), Miguel Viveros Abasolo (Morelos), Pedro Viveros Bravo (Xomapa), Ramos Nava Ochoa (Atempa), Raúl Moreno Pérez (Tepoxtla), Raúl Romero Sandoval (Xochiapa), Rutillo Palangares Nieto (Ixtacxochitla), Samuel Altamirano Lino (Sisicapa), Samuel Carrera Martínez (Tequixtepec), Sergio Zarate Monterrubio (Sección Cuarta), Víctor Cuello Palacios (Tlamanic), Zoilo Vargas Alva (Chimalhuaca) y Zoilo López Viveros (Santa Cruz Huilulco).



municipios y que, para poder validar la existencia de un sistema normativo interno en Coyomeapan, era necesario llevar a cabo una consulta previa con todas las formalidades y etapas requeridas.

##### 5. Desarrollo de la cadena impugnativa.

El veintidós de agosto de dos mil veintitrés, Gerardo Orozco Cuevas presentó un escrito de demanda para controvertir la respuesta que la consejera presidenta del IEE dio a su solicitud mediante el oficio **IEE/PRE-0420/2023**, con la que se integró ante esta Sala Regional el juicio **SCM-JDC-253/2023**, en el que, por acuerdo plenario de cinco de septiembre de dicho año, se reencauzó la demanda al TEEP, para que este conociera de primera mano la controversia.

Con motivo de lo anterior, el TEEP ordenó integrar el juicio **TEEP-JDC-070/2023**, dentro del cual emitió una sentencia el trece de octubre de dos mil veintitrés, en la que se declaró incompetente para conocer de la controversia planteada, porque, desde su óptica, la petición inicial tenía como fin hacer una consulta para reconocer y registrar al municipio de Coyomeapan como comunidad indígena, lo cual correspondía hacer al gobierno estatal, específicamente a la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla y a la Comisión Estatal de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.

Tal determinación fue impugnada ante esta Sala Regional a través del juicio **SCM-JDC-328/2023**, mismo que se resolvió el veintitrés de noviembre de ese año, en el sentido de revocarla, al considerar que el TEEP debió realizar un análisis con perspectiva intercultural y advertir que la demanda de la comunidad de dicho municipio, más que un trámite administrativo, aspiraba a la materialización de una consulta indígena para efecto de cambiar el modelo de elección de autoridades municipales según sus propios usos y costumbres.

Debido a ello, al haberse establecido que el TEEP era competente

## **SCM-JDC-1341/2024 y SCM-JDC-1342/2024 acumulados**

para conocer de la referida controversia, el dieciséis de febrero de dos mil veinticuatro, el referido órgano jurisdiccional local emitió una nueva sentencia dentro del juicio **TEEP-JDC-070/2023**, en la cual determinó desechar la demanda, al considerar que el promovente carecía de interés legítimo y representación para actuar en nombre de todas las comunidades del municipio de Coyomeapan, ya que solo contaba con el apoyo de tres de sus cuarenta y seis localidades.

Esta nueva determinación fue controvertida ante esta Sala Regional mediante el juicio **SCM-JDC-101/2024**, el cual resolvió el veintiuno de marzo de este año, en el sentido de revocarla, al considerar que el solicitante sí tenía interés legítimo y legitimación para promover el juicio, dada su autoadscripción como integrante de la comunidad de Coyomeapan, sin que fuera necesario, además, que demostrara ser representante de todas las comunidades de dicho municipio, ya que los requisitos de procedencia deben analizarse con perspectiva intercultural cuando se trata de comunidades indígenas.

Así, el TEEP emitió una tercera sentencia dentro del juicio **TEEP-JDC-070/2023**<sup>2</sup>, en el sentido de declarar fundados los conceptos de agravio relacionados con la solicitud de cambio en la forma de elección de las autoridades municipales de Coyomeapan, por lo que instruyó al IEE que realizara las reuniones necesarias a fin de que se efectúe una consulta a la comunidad de ese municipio para determinar si realmente era su deseo cambiar su régimen electivo.

### **6. Medios de impugnación federales.**

---

<sup>2</sup> Dicho juicio fue resuelto de manera acumulada con el diverso **TEEP-JDC-038/2024**, el cual fue promovido también por Gerardo Orozco Cuevas y otras personas, para controvertir el acuerdo **CG/AC-0016/2024** por el que el Consejo General del IEE respondió a la segunda solicitud formulada para cambiar el régimen de elección de las autoridades municipales en Coyomeapan a través de su sistema normativo interno, mismo que originalmente había dado lugar a la integración del juicio **SCM-JDC-141/2024** ante esta Sala Regional, la cual, por acuerdo plenario de dieciocho de marzo del presente año, determinó reencauzar la demanda al TEEP a efecto de que ese órgano jurisdiccional local conociera de la controversia en primera instancia.



Inconforme con tal determinación, el veintitrés de abril de este año, Gerardo Orozco Cuevas y treinta y dos personas más<sup>3</sup> promovieron dos demandas en el TEEP, las cuales remitió en su oportunidad a la Sala Superior, donde se integraron los juicios **SUP-JDC-597/2024** y **SUP-JDC-598/2024**, mismos que por acuerdo plenario de cinco de mayo de este año, se acumularon y reencauzaron a esta Sala Regional al ser la autoridad competente para conocer del asunto.

Recibidas las constancias atinentes en esta Sala Regional, el siete de mayo del presente año se ordenó integrar los juicios **SCM-JDC-1341/2024** y **SCM-JDC-1342/2024**, y turnarlos al **magistrado José Luis Ceballos Daza**, quien en su oportunidad los radicó, admitió a trámite las demandas y los sustanció hasta dejarlos en estado de resolución.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

### **PRIMERO. Competencia y jurisdicción.**

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver de estos juicios, pues, tal como lo determinó la Sala Superior en el acuerdo plenario de los juicios **SUP-JDC-597/2024** y **SUP-JDC-598/2024**, las personas demandantes impugnan la sentencia del TEEP por la que determinó que IEE es la autoridad facultada para realizar la consulta solicitada, así como para llevar a cabo el procedimiento

---

<sup>3</sup> Adolfo Dorember Pérez (Tepepa de Zaragoza), Amancio Cortez Ávila (Loma Bonita), Armando Moreno Pacheco (Matlahuacala), Bernardino Valle Mina (Tlaixt), Conrado Gil Martínez (Ahuatepec), Crescencio Merino López (Xaltepec), Daniel Romero Bolaños (Tecuantioapa), Efraín López Sánchez (Tequitlale), Elías Victoria Gutiérrez (San Gabriel Vista Hermosa), Erasmo Nieto Cortez (Zayoyojka), Ernesto Lezama González (San Marcos Tlaltlalkilotl), Federico Montalvo Yáñez (Xochitlalpa), Fernando Pérez Olaya (Santa Cecilia de los Fresnos), Filemón Padilla Masa (San Juan Cuautla), Jorge Bolaños Reyes (San Miguel), Luciano Bocardo Campo (San Pedro Tepeyac), Mario Romero Martínez (Bella Vista), Mario Romero Zavaleta (Yehualtepec), Matías Argüelles Ramírez (Ahuatla), Melecio Sánchez Lara (Caxali), Miguel Viveros Abasolo (Morelos), Pedro Viveros Bravo (Xomapa), Ramos Nava Ochoa (Atempa), Raúl Moreno Pérez (Tepoxtla), Raúl Romero Sandoval (Xochiapa), Rutilio Palancares Nieto (Ixtacxochitla), Samuel Altamirano Lino (Sisicapa), Samuel Carrera Martínez (Tequixtepec), Sergio Zarate Monterrubio (Sección Cuarta), Víctor Coello Palacios (Tlamanic), Zoilo López Viveros (Santa Cruz Huilulco), Zoilo Vargas Alva (Chimalhuaca).

para el cambio de régimen electivo de autoridades municipales en el ayuntamiento de Coyomeapan, en el estado de Puebla.

En efecto, por una parte, las personas promoventes se duelen de que la autoridad responsable ordenó que la mencionada consulta y dicho procedimiento se realizara por conducto de una institución externa a su comunidad, como lo es el IEE, lo que les impedirá un adecuado ejercicio de su derecho de autodeterminación, y por otra, reclaman que fue incorrecta la determinación de exigir la realización de una consulta para llevar a cabo el cambio de régimen, pues tal decisión fue tomada por la mayoría de las comunidades indígenas que integran dicho municipio.

Así, esta Sala Regional es la autoridad competente para conocer del asunto, pues este se encuentra relacionado con un cambio de régimen electoral a nivel municipal y –por tanto– los efectos del acto impugnado únicamente recaen en el ámbito territorial en el que esta autoridad judicial ejerce jurisdicción.

Lo anterior, además, con fundamento en la normativa siguiente:

- **CPEUM:** artículos 41 párrafo tercero Base VI y 99 párrafo cuarto fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 166 fracción III inciso c) y 176 fracción IV inciso d).
- **LGSMIME:** artículos 79 párrafo 1; 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso b).
- Acuerdo **INE/CG130/2023** aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en que estableció el ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales del país.



## SEGUNDO. Acumulación.

Acorde con lo establecido en el artículo 79 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, la acumulación es procedente cuando en dos o más medios de impugnación se controviertan actos o resoluciones de la misma autoridad u órgano responsable o cuando se advierta conexidad entre ellos, porque se controvierta el mismo acto o resolución y sea conveniente su estudio en forma conjunta.

Con base en lo anterior, para esta Sala Regional procede acumular los presentes juicios para su resolución conjunta, dado que en ellos las personas promoventes controvierten la sentencia del TEEP.

En consecuencia, el juicio **SCM-JDC-1342/2024** debe acumularse al diverso **SCM-JDC-1341/2024**, al ser este el primero en el índice, por lo que deberá agregarse copia certificada de esta sentencia al expediente acumulado, en términos de lo dispuesto en los artículos 31 de la LGSMIME y 180 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

## TERCERO. Perspectiva intercultural.

Al igual que lo hizo esta Sala Regional al dilucidar los juicios **SCM-JDC-328/2023** y **SCM-JDC-101/2024** (que tuvieron lugar durante el desarrollo de la cadena impugnativa que derivó en la emisión de la sentencia que hoy constituye el acto impugnado), esta controversia se resolverá también desde una perspectiva intercultural, dada la autoidentificación de las personas enjuiciantes como integrantes de diversas comunidades indígenas del municipio de Coyomeapan.

Bajo esa perspectiva, esta sala, al resolver estos juicios, se apegará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en la Declaración de las Naciones Unidas

sobre Derechos Indígenas, que disponen que, en casos como este, se realice el estudio con una perspectiva intercultural.<sup>4</sup>

De este modo, se tomarán en cuenta los principios generales que, de acuerdo con el referido Convenio 169, deben ser observados en los juicios en los que estén involucradas personas, comunidades y pueblos indígenas, tales como la igualdad y la no discriminación, así como el acceso a la justicia, pero, sobre todo, la consideración especial de que las personas demandantes aducen formar parte de diversas localidades con condiciones culturales específicas y, por ende, de una idiosincrasia y cosmovisión particular.

#### **CUARTO. Requisitos de procedibilidad.**

Las demandas de estos juicios reúnen los requisitos previstos en los artículos 7, 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 79 párrafo 1 y 80 párrafo 1 de la LGSMIME, por lo siguiente:

**a) Forma.** Las demandas fueron presentadas por escrito, contienen nombres y firmas autógrafas de las personas promoventes, quienes identifican como acto impugnado la sentencia del tribunal local y, asimismo, exponen hechos y agravios que sustentan su reclamo.

**b) Oportunidad.** La sentencia impugnada se emitió el diecinueve de abril de dos mil veinticuatro y ambas demandas se presentaron ante el TEEP el veintitrés de abril siguiente, por lo que se considera que ello se hizo dentro del plazo de cuatro días legalmente previsto en la LGSMIME, esto es, de forma oportuna.

Aunque en ambas demandas comparece Gerardo Orozco Cuevas como actor, lo cierto es que en cada una de ellas expresa agravios

---

<sup>4</sup> Esto acorde a la jurisprudencia 19/2018 de la Sala Superior de rubro «**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.



con un contenido sustancialmente distinto, por lo que las mismas deben considerarse como impugnaciones diferentes<sup>5</sup>.

**c) Legitimación e interés jurídico.** Las personas demandantes están legitimadas para promover los presentes juicios y, además, tienen interés jurídico para ello, de cara a la afectación que dicen resentir como integrantes de diversas comunidades indígenas del municipio de Coyomeapan, por la aducida limitación a su capacidad de elegir a sus autoridades municipales acorde con sus propias prácticas y estructuras de gobierno.<sup>6</sup>

**d) Definitividad.** La sentencia impugnada es definitiva y firme, pues no hay un medio de impugnación ordinario que deba agotarse antes de acudir a esta Sala Regional.

## QUINTO. Estudio de fondo.

### I. Síntesis de la sentencia impugnada.

Como punto de partida, el TEEP sentó las bases de su análisis en la identificación del acto destacadamente controvertido por parte de las personas demandantes en la instancia local, en cual consistió en la postura que mostró el IEE de frente a las dos solicitudes que se le hicieron, para que las comunidades indígenas pertenecientes

---

<sup>5</sup> Esto acorde con lo dispuesto en la jurisprudencia 14/2022 de la Sala Superior, que lleva por rubro «**PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS.**», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 15, Número 27, 2022, páginas 51, 52 y 53.

<sup>6</sup> Esto de acuerdo con lo establecido en las jurisprudencias 4/2012 y 12/2013 de la Sala Superior, que llevan por rubros los siguientes: «**COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.**» consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19; así como «**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.**», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 25 y 26.

al municipio de Coyomeapan pudieran comenzar a elegir a sus autoridades municipales conforme a su sistema normativo interno, en lugar de continuar haciéndolo mediante el régimen de partidos.

Al efecto, de las constancias que integran los expedientes, el TEEP pudo advertir que esta no era la primera vez que se le había pedido al IEE su intervención para transitar hacia un sistema de elecciones de autoridades municipales basado en el sistema normativo interno de las comunidades indígenas del municipio de Coyomeapan.

Con relación a ello, el TEEP observó que desde el año de dos mil veintidós se habían presentado diversas solicitudes al IEE en ese mismo sentido, con miras a lograr el establecimiento de un modelo de elección de autoridades municipales por usos y costumbres en Coyomeapan, pero que las mismas *no pudieron materializarse* ya que, de conformidad con los informes rendidos por la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla, *en dicha localidad no existían condiciones adecuadas para brindar el apoyo [para una consulta indígena] y tampoco se recomendaba el acceso a dicho municipio al existir una alta posibilidad de retención de algún funcionario.*

Con base en lo anterior, el TEEP desestimó aquellos planteamientos que señalaban una presunta conducta omisiva por parte del IEE de realizar diligencias a fin de hacer una consulta para el cambio de elección, pues a consideración de ese órgano jurisdiccional local, fue por cuestiones de seguridad que ello no pudo materializarse en su momento.

No obstante lo anterior, el TEEP sostuvo que la negativa a realizar mesas de trabajo para organizar una consulta dentro del municipio de Coyomeapan, en realidad se había apartado de los parámetros constitucionales y legales relativos al debido acceso a la justicia de las comunidades indígenas; máxime que su derecho a decidir sus propias formas internas de convivencia y organización, así como a



elegir sus autoridades de acuerdo con sus normas tradicionales, está reconocido en la CPEUM y diversos tratados internacionales.

A juicio de ese órgano jurisdiccional, el IEE desatendió la obligación que tenía para derribar cualquier obstáculo que impidiera ejercer el derecho de los pueblos indígenas a su libre autogobierno, a pesar de contar con facultades y atribuciones para consultar de manera previa a la comunidad de Coyomeapan sobre aquellas decisiones que pudieran afectarles, así como para desarrollar mecanismos de consulta que garantizaran la participación de sus habitantes.

Asimismo, el tribunal responsable señaló que, aunque la legislación estatal no establecía un procedimiento para el cambio de forma de elección de las comunidades indígenas, el IEE de ninguna manera debió negar la solicitud para llevar a cabo mesas de trabajo a efecto de realizar una consulta en Coyomeapan, sino que, por el contrario, debió buscar mecanismos alternos para garantizar dicho derecho a favor de la comunidad.

Ello, porque desde la perspectiva de ese órgano jurisdiccional local, a falta de disposiciones normativas, el IEE debía llevar a cabo las consultas previas a la comunidad de Coyomeapan, para determinar si la mayoría de sus integrantes optaría por celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres, cuyo resultado debería someterse al Congreso del Estado de Puebla, para que en su momento se emitiera el decreto que conforme a derecho correspondiera.

En concepto del TEEP el IEE *debió de considerar que si bien ya había iniciado el proceso electoral y no se pueden hacer cambios sustanciales en el periodo actual, sí podía realizar las acciones necesarias a fin de que el cambio de régimen se hiciera en el siguiente proceso electoral dos mil veintiséis – dos mil veintisiete, y dar el trámite necesario a fin de atender a que la comunidad de Coyomeapan quiere elegir a sus representantes mediante su propio*

*sistema normativo.*

Derivado de lo anterior, el TEEP concluyó que el IEE debía realizar una serie de acciones para garantizar el derecho de la comunidad indígena de Coyomeapan a llevar a cabo una consulta previa sobre el cambio de régimen político, las cuales contemplarían lo siguiente:

1. Organizar reuniones de trabajo necesarias para establecer consensos en las cuarenta y seis comunidades que integran el municipio de Coyomeapan.
2. Solicitar auxilio a las autoridades pertinentes para garantizar la seguridad de las personas durante las mesas de trabajo y la consulta.
3. Realizar la referida consulta en cuando menos las siguientes etapas: **(i)** actividades preparatorias, **(ii)** fase informativa, **(iii)** fase consultiva y **(iv)** publicación de resultados.

El TEEP determinó que *todas las acciones ordenadas se tienen que realizar en un plazo considerable*, en el entendido de que *la solicitud de cambio de régimen no puede materializarse para el proceso electoral actual*.

## **II. Síntesis de los agravios.**

La base esencial que sustenta el reclamo de las personas actoras consiste en que, desde su punto de vista, la sentencia del TEEP indebidamente limita los derechos de las comunidades indígenas de Coyomeapan, al disponer que el cambio de régimen político solicitado no podrá materializarse para el actual proceso electoral local 2023-2024, lo que contraría su libertad de autodeterminación.

En opinión de las personas demandantes, el derecho a su libre determinación reconocido en la CPEUM, no se ejerce plenamente



si las comunidades indígenas no pueden elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propias prácticas y costumbres y, en cambio, se les impone el continuar *bajo la influencia de los partidos políticos*.

Asimismo, señalan que la sentencia impugnada viola los derechos humanos reconocidos en diversos instrumentos internacionales al restringirles la participación como integrantes de las comunidades indígenas en la vida pública y política, al condicionar su ejercicio a una consulta indígena, pese a que la mayoría calificada de aquellas ya expresó su voluntad sobre el cambio de régimen que desean, a través de las actas de asambleas que se exhibieron al IEE cuando le pidieron por segunda ocasión su apoyo para lograr tal transición.

Sostienen que si bien de acuerdo con la tesis XLII/2011 de la Sala Superior de rubro **«USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO.»**<sup>7</sup>, el IEE tiene la obligación de consultar a la comunidad si desea celebrar hacia unas elecciones bajo el régimen del sistema normativo indígena, refieren que, en este caso, ya se ha tomado tal decisión en sus asambleas, por lo que no sería práctico ni necesario realizar una consulta adicional.

Al efecto, destacan que más de la mitad de sus comunidades han aprobado el cambio de régimen solicitado, lo que representa y hace patente la existencia de un amplio respaldo comunitario.

Las personas promoventes refieren que el TEEP indebidamente se basó en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, que establece restricciones para realizar modificaciones sustanciales noventa días antes del inicio del proceso electoral,

---

<sup>7</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 72 y 73.

que, desde su óptica, resultará en una suspensión a sus derechos hasta el siguiente proceso electoral, lo cual consideran contrario a su autonomía y libre determinación.

Ello, pues a su parecer, el cambio de régimen solicitado para elegir autoridades municipales conforme a sus usos y costumbres no está sujeto a la restricción establecida en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la CPUEM, debido a que una elección llevada a cabo a través de su sistema normativo se realizaría bajo normas ajenas a las del sistema de partidos políticos; por ello es que, a su decir, la referida restricción constitucional no debería ser motivo para impedir que la elección de sus autoridades se realice de acuerdo con sus propias normas y procedimientos.

En torno a ello, las personas promoventes sostienen que *contrario a lo sostenido por la autoridad responsable, para el cambio de régimen para elegir autoridades conforme a nuestros usos y costumbres, no es aplicable la restricción establecida en el artículo 105 de la Constitución Federal, porque precisamente, se realizará una elección con base en normas distintas a la de partidos políticos.*

Con relación a ello, las personas actoras señalan que *es falso que para el ejercicio de nuestro derecho de elegir y ser electos bajo el régimen de usos y costumbres o sistemas normativos indígenas, se deban realizar reformas al marco jurídico electoral y por tanto resulta inaplicable lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución Federal.*

Esto, porque desde su particular perspectiva *el cambio de régimen no es una modificación general de normas sustanciales pues no busca cambiar el sistema democrático ni viola sus principios, ya que únicamente se circunscribe al interés de nuestros municipios por elegir autoridades conforme a nuestras propias normas y procedimientos.*



Además, alegan que justamente el reconocimiento de su derecho a elegir autoridades municipales conforme a sus usos y costumbres implica excluir al municipio de Coyomeapan de la regulación que es aplicable para el sistema de partidos políticos, motivo por el cual, a su decir, sería innecesario realizar modificaciones legales para que puedan ejercer sus derechos consagrados constitucionalmente.

Por otra parte, las personas demandantes argumentan que una modificación a una ley electoral solo sería considerada fundamental si afecta los elementos rectores del proceso electoral, como lo son las reglas que rigen durante sus etapas. Sostienen que una reforma que solo tenga por objeto precisar los supuestos normativos sin alterar las bases esenciales del actual proceso electoral, no podría ser considerada como una modificación fundamental.

Sin embargo, argumentan que la decisión de sus comunidades de cambiar del sistema de partidos políticos a uno basado en usos y costumbres no representaría una modificación sustancial o esencial de las bases que regulan el proceso electoral de partidos políticos, al ser las propias comunidades las que determinan sus tiempos y normas procesales según sus derechos reconocidos en la CPEUM.

En el mismo sentido, las personas accionantes argumentan que la CPEUM no exige el cumplimiento de algún requisito adicional para que las comunidades indígenas puedan hacer efectivo el ejercicio de su derecho a elegir a sus propias autoridades, por lo que, a su decir, ello no debería condicionarse al desarrollo de una consulta o bien, a que el IEE eventualmente investigue sobre la existencia de un sistema normativo distinto al de partidos políticos.

Por lo anterior, argumentan que es inconstitucional condicionar el ejercicio del derecho a elegir a sus autoridades municipales bajo un régimen apegado a su sistema normativo interno, el cual se conoce

por todas las comunidades de Coyomeapan, por lo que estiman que es innecesario investigar sobre su existencia.

Finalmente, las personas actoras solicitan a esta Sala Regional que se declare fundado su reclamo y, asimismo, modifique la sentencia impugnada para permitirles celebrar sus propias elecciones bajo su sistema normativo interno durante el actual proceso electoral local.

### **III. Identificación del tipo de controversia.**

Conforme a la línea jurisprudencial sentada por la Sala Superior, se ha adoptado una interpretación en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la CPEUM y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es necesario identificar cuál es el tipo de controversia que se está por analizar, para ponderar y resolver con perspectiva intercultural.

De acuerdo con el contenido en la jurisprudencia 18/2018 de rubro **«COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDA»**<sup>8</sup>, se ha reconocido la existencia de tres tipos de controversias de las comunidades indígenas:

- 1) Controversia extracomunitaria.** Cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad.
  
- 2) Controversia intracomunitaria.** Cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus

---

<sup>8</sup> Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.



propios miembros.

- 3) Controversia intercomunitaria.** Cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí.

En el caso concreto y en atención a la especificidad del asunto, es posible afirmar que la esencia de la presente controversia reviste características que la ubican como un conflicto extracomunitario.

Esto se debe a que los derechos de las comunidades indígenas del municipio de Coyomeapan están en tensión con el sistema jurídico electoral vigente en el estado de Puebla, específicamente, debido al régimen político-electoral que en la actualidad rige el modelo de elección de las autoridades municipales en esa localidad y dada la instrucción que el TEEP dio al IEE para la eventual realización de una consulta indígena, en atención a la solicitud de cambiar hacia un mecanismo de elección acorde con su sistema normativo interno.

#### **IV. Determinación de esta Sala Regional.**

Para estar en condiciones de explicar la determinación a la que llegará este órgano jurisdiccional federal, resulta necesario precisar el contexto normativo y fáctico que envuelve al presente asunto.

##### **a) Contexto normativo.**

El artículo 2, Apartado A, fracciones I, II, III y VIII, de la CPEUM, establece que la nación mexicana es única e indivisible y tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

Asimismo, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las

comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos internos, de acuerdo con los principios generales de la CPEUM y en respeto a los derechos humanos y dignidad de las personas; 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; así como acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, entre otros.

Asimismo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconocen que todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; y en virtud de ese derecho, establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

Por su parte, en los artículos 2, 5, 7 y 8 del Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, se dispone que los gobiernos deben asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática tendente a garantizar sus derechos y a garantizar el respeto de su integridad; se deberán reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos, tomándose debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente, así como respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos.

Los pueblos interesados deben tener el derecho de determinar sus propias prioridades en el proceso de desarrollo, especialmente cuando esto influya en sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y en el uso de las tierras que ocupan o utilizan.



Deben poder ejercer cierto control sobre su desarrollo económico, social y cultural. Deben participar en la elaboración, implementación y evaluación de planes y programas de desarrollo nacional y regional que los afecten directamente. Al aplicar la legislación nacional a estos pueblos, se deben considerar adecuadamente sus costumbres o derecho consuetudinario.

También se reconoce su derecho a preservar sus costumbres e instituciones, siempre y cuando no sean contrarias a los derechos fundamentales establecidos por el sistema jurídico nacional o a los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Por otro lado, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en sus artículos 1, 3, 4, 5, 20, 33 y 34, señala, que las personas indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho de libre determinación, tienen derecho a la autonomía en asuntos internos y locales, así como a disponer de recursos para financiar sus funciones autónomas.

También tienen derecho a conservar y fortalecer sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, al tiempo que mantienen su derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado si así lo desean.

Además, tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, así como a asegurar el disfrute de sus propios medios de subsistencia y desarrollo.

Igualmente, deben poder dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y otras.

De igual manera, a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones; determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos; y a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Así también, es preciso destacar que el parámetro de regularidad constitucional de los derechos a la autonomía y libre determinación o autogobierno se conforma a partir de los criterios siguientes:

La Sala Superior de este Tribunal Electoral ha sostenido que debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia; por lo que en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardar y proteger su sistema normativo interno, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas<sup>9</sup>.

Asimismo, la Sala Superior ha señalado que el principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, que implica también la minimización de las restricciones a su ejercicio, forma parte y potencializa su derecho a la autonomía

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia 37/2016 de rubro «**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.**», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, pp. 13 y 14.



o autogobierno, en el entendido de que si bien este último no constituye un derecho absoluto, toda limitación debe ser estrictamente necesaria y razonable, para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades fundamentales de los integrantes de dichas comunidades, así como para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática y plural, considerando el contexto específico de cada comunidad, a fin de que no se impongan restricciones que incidan desproporcionadamente en el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y al desarrollo de su cultura<sup>10</sup>.

En complemento, cabe señalar que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional<sup>11</sup>.

Además, en su jurisprudencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, en la aplicación y formulación del derecho, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos indígenas, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Tesis VIII/2015 de rubro «**COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRICTAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE.**», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 47 y 48.

<sup>11</sup> Tesis 1a. XVI/2010 de rubro «**DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.**», consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXXI, febrero de 2010, p. 114.

<sup>12</sup> Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párrafo 83.

Ahora bien, el reconocimiento de la pluriculturalidad nacional –que se funda en los pueblos y sus comunidades indígenas, los cuales forman de la nación mexicana que es única e indivisible, acorde con el artículo 2 de la CPEUM–, conlleva a reconocer su derecho a la libre determinación y a la autonomía, mediante una perspectiva que implica visualizar, desde un plano horizontal, sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y sus sistemas normativos internos, siempre y cuando se respeten las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Con relación a lo anterior, se ha sostenido que la diversidad étnica y cultural en sus dimensiones colectiva e individual, prevista en el artículo 2 de la CPEUM no tiene un alcance absoluto, al encontrar límites por tratarse de un principio fundante del Estado que a su vez tiene soporte en otros principios de igual categoría, como la dignidad humana, el pluralismo y la protección de las minorías.

Sin que ello signifique que cualquier mandato constitucional o legal predomine sobre él, en virtud de que para que una limitación a dicha diversidad esté justificada constitucionalmente, es necesario que se funde en un principio que implique un valor superior a ese derecho indígena, ya que de lo contrario se restaría toda eficacia al pluralismo que inspira la CPEUM, tornándola inocua<sup>13</sup>.

Es así, que en el proceso de articular el derecho indígena con el del Estado –con el objeto de hacer factible la *composición pluricultural*

---

<sup>13</sup> Tesis I.3o.P.48 P (10a.) de rubro «**DIVERSIDAD ÉTNICA Y CULTURAL EN SUS DIMENSIONES COLECTIVA E INDIVIDUAL. ESTE DERECHO INDÍGENA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO TIENE UN ALCANCE ABSOLUTO, POR LO QUE NO ES FUNDAMENTO PARA EVITAR QUE SE APLIQUEN AL SUJETO ACTIVO DEL DELITO DE VIOLACIÓN LAS PENAS PREVISTAS EN LA LEY (TRATAMIENTO EN INTERNAMIENTO), AUN CUANDO ÉSTE SEA UN ADOLESCENTE Y COMETA ESE ILÍCITO EN GRADO DE TENTATIVA.**», consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo IV, p. 2791.



nacional prevista en el ordenamiento constitucional—, la *interculturalidad* constituye una herramienta relevante, puesto que *debe ser entendida como el diálogo respetuoso entre culturas y deberá ser el principio básico de relación entre los funcionarios del Estado y las personas indígenas*<sup>14</sup>. El diálogo respetuoso a que se alude solo será posible, en tanto las culturas se presenten de igual a igual, sin la noción de primacía de una sobre la o las otras.

Al efecto, la *pluriculturalidad* representa la característica de las culturas actuales, esto es, el resultado de una cultura que ha evolucionado a través del contacto con otras culturas, y la *interculturalidad* representa la relación respetuosa, el proceso, entre estas culturas; de tal suerte que la pluriculturalidad define una situación, mientras que la interculturalidad, define una interacción, es decir, un intercambio entre diferentes grupos, comunidades o culturas de un modo horizontal y sinérgico, lo que se traduce en que ningún grupo es superior a otro y esta condición favorece la integración y la convivencia armónica entre individuos de diferentes culturas, edad, clase social, sexo, género, etcétera.<sup>15</sup>

De este modo, el juzgar con *perspectiva intercultural* entraña un *reconocimiento a la otredad y de la existencia de cosmovisiones distintas* que conviven en el ámbito nacional<sup>16</sup>.

Lo anterior encuentra sentido, si se tiene en cuenta que, como una herramienta que orienta la adopción de las decisiones de las y los juzgadores<sup>17</sup>, el *enfoque pluricultural [e intercultural]* implica la obligación constitucional y convencional de tomar en cuenta las

---

<sup>14</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 2ª edición, México, 2014, p. 32.

<sup>15</sup> Cavalié Apac, Françoise (2013). “¿Qué es la interculturalidad?” en *SERVINDI, Comunicación intercultural para un mundo más humano y diverso*, 21 de enero, consultable en: <https://www.servindi.org/actualidad/80784>.

<sup>16</sup> Véase la sentencia de la Sala Superior al resolver el recurso SUP-REC-38/2017.

<sup>17</sup> Desde el criterio que se adoptada en la Tesis XLVIII/2016, con título «**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**»

especificidades culturales de los pueblos indígenas y las comunidades que los conforman, así como a conducir procesos susceptibles de tutelar sus derechos de forma efectiva y maximizar su libre determinación y autonomía para elegir, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades o representantes, internos o ante los ayuntamientos.

Así, el *enfoque intercultural* está orientado al reconocimiento de la coexistencia de diversidades culturales en las sociedades actuales, las cuales deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos. Es un imperativo legítimo que los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región de América Latina y el Caribe formen parte de manera igualitaria de la ciudadanía moderna, la cual debe ser inclusiva con formas de hacer y pensar particulares que definen la identidad de la región<sup>18</sup>.

#### **b) Contexto fáctico.**

Ahora bien, las constancias del expediente dan cuenta sobre la voluntad que, perseverantemente, han externado algunas de las comunidades de Coyomeapan, a fin de que se les reconozca su derecho a la libre autodeterminación para elegir a sus autoridades municipales según sus propias normas y prácticas tradicionales.

En efecto, los elementos con que se cuentan dentro del expediente permiten advertir que, desde mayo de dos mil veintidós, integrantes de dichas comunidades han presentado diversas solicitudes al IEE para lograr la desincorporación de su consejo municipal electoral y la realización de una consulta para implementar el método de usos y costumbres en la elección de sus representantes municipales.

---

<sup>18</sup> UNFPA, ONU Mujeres, UNICEF y PNUD. *Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos*, Santiago de Chile, diciembre de 2012, página 24.



A continuación, se detallan las mencionadas peticiones:

1. El dos de mayo de dos mil veintidós, los ciudadanos Jaime Contreras Mijares, Félix Ramírez Pérez, Jaime Espinoza Cuevas y Silverio Pérez Roque, en su calidad de integrantes de la mayordomía de Santa María Magdalena, presentaron una solicitud al Consejo General del IEE para desincorporar el consejo municipal electoral de Coyomeapan, en atención a la determinación tomada por su comunidad en la asamblea general de veinticuatro de abril de ese año.
2. El siete de junio de ese mismo año, Fidencio Romero Tobón, como representante de las distintas autoridades tradicionales del municipio de Coyomeapan, solicitó al Consejo General del IEE la realización de una consulta indígena para elegir a las autoridades municipales por usos y costumbres, previo al inicio del proceso electoral estatal ordinario 2023-2024.
3. Cinco meses después, esto es, el diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, la referida persona solicitó una vez más al Consejo General del IEE información sobre los avances que, en su caso, hubiera sobre la gestión de la consulta indígena.
4. El treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, el ciudadano Jaime Contreras Mijares, en su carácter de mayordomo de Santa María Magdalena en el municipio de Coyomeapan, solicitó a IEE una audiencia para conocer los avances en la gestión de la consulta indígena sobre el modelo de elección de autoridades municipales en ese municipio.
5. El ocho de febrero de dos mil veinticuatro, treinta y dos personas<sup>19</sup> que afirmaron ser inspectoras o representantes

---

<sup>19</sup> Adolfo Doremberg Pérez (Tepepa de Zaragoza), Amancio Cortez Ávila (Loma Bonita), Armando Moreno Pacheco (Matlahuacala), Bernardino Valle Mina (Tlaxtli), Conrado Gil Martínez (Ahuatepec), Crescencio Merino López (Xaltepec), Daniel Romero Bolaños (Tecuan Tiopa), Efraín López Sánchez (Tequitlale), Elías Victoria Gutiérrez (San Gabriel Vista Hermosa), Erasmo Nieto Cortés (Zayoyajca), Ernesto Lezama Gonzales (San

de diversas comunidades indígenas de Coyomeapan solicitaron al IEE el cambio de régimen político-electoral para la elección de sus autoridades municipales, con el propósito de transitar del régimen de partidos políticos a uno basado en sistemas normativos indígenas, para lo cual adjuntaron las actas de las asambleas de las comunidades que respaldaban tal petición.

Estas solicitudes presentadas ante el IEE, tal como ha quedado detallado, revelan una clara manifestación de la voluntad de varias comunidades de Coyomeapan por abandonar el régimen político-electoral de partidos tradicional y transitar hacia un sistema electivo acorde con sus usos y costumbres ancestrales.

Al respecto, es fundamental destacar que estas solicitudes fueron presentadas, incluso, mucho antes de que diera comienzo el actual proceso electoral local en el estado de Puebla, pues desde mayo de dos mil veintidós, la intención de algunos de los habitantes de Coyomeapan se hizo patente mediante las peticiones dirigidas al IEE, a través de las cuales solicitaban expresamente la realización de una consulta para implementar el método de usos y costumbres en la elección de sus representantes municipales.

De alguna manera, este patrón refleja un claro deseo de autonomía y autodeterminación por parte de algunas de las personas que son integrantes de dichas comunidades, al patentizar un llamado para que –desde entonces– se comenzaran a llevar a cabo los trabajos a fin de consultar a las y los habitantes de esa comunidad, a efecto

---

Marcos Tlaltlalkilotl), Federico Montalvo Yáñez (Xochitlalpa), Fernando Pérez Olaya (Santa Cecilia de los Fresnos), Filemón Padilla Maza (San Juan Cuautla), Jorge Bolaños Reyes (San Miguel), Luciano Bocardo Campo (San Pedro Tepeyac), Mario Romero Martínez (Bella Vista), Mario Romero Zavaleta (Yehualtepec), Matías Argüelles Ramírez (Ahuatla), Melecio Sánchez Lara (Caxali), Miguel Viveros Abasolo (Morelos), Pedro Viveros Bravo (Xomapa), Ramos Nava Ochoa (Atempa), Raúl Moreno Pérez (Tepoxtla), Raúl Romero Sandoval (Xochiapa), Rutillo Palangares Nieto (Ixtacxochitla), Samuel Altamirano Lino (Sisicapa), Samuel Carrera Martínez (Tequixtepec), Sergio Zarate Monterrubio (Sección Cuarta), Víctor Cuello Palacios (Tlamanic), Zoilo Vargas Alva (Chimalhuaca) y Zoilo López Viveros (Santa Cruz Huilulco).



de que se respetaran sus derechos fundamentales en el ámbito político y pudieran adoptar un nuevo método electivo propio.

Dicho camino, sin embargo, se vio obstaculizado por circunstancias que representaron barreras para la consecución de tal finalidad.

Por ejemplo, la presunta inseguridad reportada por la Secretaría de Gobernación del Estado de Puebla que impidió al IEE comenzar con el proceso de consulta, ya que, según los informes proporcionados por dicha instancia gubernamental, las condiciones de seguridad en el municipio de Coyomeapan no eran favorables para llevar a cabo un ejercicio consultivo e, incluso, existía el riesgo de retención del personal del servicio público por parte sus habitantes.

No obstante, la dificultad más grande que tales solicitudes hallaron a su paso fue la postura que el IEE mostró al respecto, al aducir que carecía de competencia para consultar a dichas comunidades ante la falta de atribuciones que expresamente se lo permitieran, lo que desencadenó el inicio de una serie de impugnaciones ante el TEEP que han dado lugar a la controversia que ahora se resuelve.

Al respecto, durante el desarrollo de dicha cadena impugnativa, se tomaron diversas determinaciones que, de algún modo, dificultaron el avance del proceso para la consulta indígena en Coyomeapan.

En particular, el TEEP, en un principio, se decantó por una supuesta incompetencia para examinar la controversia planteada, al estimar que la petición de la comunidad no era de naturaleza electoral, sino administrativa, al encaminarse más hacia lograr un reconocimiento y registro oficial del municipio de Coyomeapan como indígena, lo que, consideró, correspondía al gobierno estatal, específicamente a la Secretaría de Gobernación de Puebla y a la Comisión Estatal de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de esa entidad.

Posteriormente, cuando el TEEP finalmente tuvo que conocer de la controversia ante la instrucción expresa de esta Sala Regional (al resolver el juicio **SCM-JDC-328/2023**), adoptó una posición que, en síntesis, desestimaba el reclamo planteado al considerar que quien promovió el medio de impugnación local carecía de interés jurídico y representación para actuar en nombre de todas las comunidades de Coyomeapan, restando importancia a la voz de quien impulsaba la consulta indígena, pese a ser parte activa y autoadscribirse como integrante de una de las comunidades afectadas, determinación que naturalmente esta autoridad judicial federal revocó (al resolver el juicio **SCM-JDC-101/2024**).

**c) Controversia por dilucidar.**

Una vez expuesto lo anterior, se precisa que los puntos a dilucidar en esta controversia se relacionan en esencia con dos aspectos:

1. El primero, con respecto a las circunstancias que, a juicio del TEEP, hacen que en este momento sea inviable la posibilidad de consultar a la comunidad de Coyomeapan si era su deseo elegir a sus autoridades municipales conforme a su sistema normativo interno, al encontrarse en curso el desarrollo del proceso electoral estatal ordinario 2023-2024 en Puebla y,
2. El segundo, sobre la necesidad que el TEEP encontró de que el IEE tuviera que consultar a todas localidades que integran la comunidad del municipio de Coyomeapan, a pesar de que, en su oportunidad, las personas actoras exhibieron las actas de asamblea correspondientes, precisamente, con el objeto de demostrar la voluntad expresada por sus habitantes.

A continuación, esta Sala Regional analizará cada uno de los aspectos controvertidos de conformidad con lo siguiente.



## **1. La pertinencia de consultar a la comunidad sobre el cambio de régimen electivo con base en el sistema normativo interno de Coyomeapan durante el desarrollo del actual proceso electoral**

Como puede advertirse de lo anteriormente expuesto, la presente controversia emerge debido a que el TEEP, pese a haber declarado fundado el reclamo de las personas demandantes en su búsqueda por conseguir el pleno ejercicio de sus derechos comunitarios, no encontró otra alternativa más que determinar que la consulta sobre el cambio del régimen electivo de Coyomeapan solo podría hacerse una vez finalizado el actual proceso electoral estatal 2023-2024.

Esto, pues desde la perspectiva de ese órgano jurisdiccional local, resultaba imposible que ello pudiera efectuarse en este momento, debido a la interpretación que realizó del penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, el cual establece que *las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.*

En este contexto, el TEEP concibió que cualquier cambio sustancial en el sistema electoral de Coyomeapan tendría que realizarse antes de que comenzara el siguiente proceso electoral local 2026-2027, ante la prohibición constitucional de realizar modificaciones legales fundamentales durante el curso del actual proceso comicial; de ahí que ordenó al IEE implementar diversas acciones a fin de garantizar los derechos de la comunidad de Coyomeapan en el futuro.

En torno a ello, uno de los puntos centrales en los que las personas demandantes hacen depender parte de su reclamo, se sustenta en que la disposición contenida en el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM no debería aplicarse al cambio de

régimen para elegir autoridades municipales conforme a su propio sistema normativo interno basado en sus prácticas tradicionales.

Ello, porque en opinión de las personas enjuiciantes, precisamente, dichas elecciones se llevarían a cabo bajo normas consuetudinarias distintas a las que aplican a los partidos políticos y, por lo tanto, no se requerirían efectuar modificaciones al marco jurídico vigente, ya que no alteran el sistema democrático ni sus principios rectores.

#### **a) Decisión judicial**

Esta Sala Regional considera **infundados** los planteamientos que al respecto formulan las personas demandantes.

Lo anterior es así, porque, como enseguida se explicará, si bien se reconoce constitucionalmente el derecho a favor de los pueblos y comunidades indígenas a elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en este caso –dadas las particularidades que envuelven este asunto–, se considera fundamental reconocer que la implementación de esta prerrogativa debe realizarse gradual y progresivamente, máxime, al estar en curso el desarrollo del actual proceso electoral en Puebla.

#### **b) Marco normativo**

##### **i. El principio de progresividad**

Para comprender lo anterior, es preciso tener en cuenta que el artículo 1o. de la CPEUM dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha constitución y con los tratados internacionales, favoreciendo en todo tiempo a las personas y que permitan la protección más amplia.



También, tal artículo establece la obligación de las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En ese sentido, el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que los Estados parte se comprometen a respetar los derechos y libertades ahí reconocidos, así como a garantizar su libre y pleno ejercicio a todas las personas sujetas a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

El **principio de progresividad** contenido en el artículo 1o. de la CPEUM, conforme al criterio desarrollado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, implica tanto gradualidad como progreso, tal como lo establece la jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.) de rubro **«PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.»**<sup>20</sup>.

Conforme al texto de esa jurisprudencia, la gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos; y el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar, por lo que se encuentra tanto prohibida la regresividad del disfrute, como la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, que implica incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos e impide

---

<sup>20</sup> Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 63, febrero de 2019, tomo I, página 980.

adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección.

En materia político-electoral, el principio de progresividad, rector de los derechos humanos, tiene una proyección en dos vertientes: **(i)** la primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y **(ii)** la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones (formales o interpretativas) al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquellas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

Esto está señalado en la jurisprudencia 28/2015 de la Sala Superior de rubro «**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.**»<sup>21</sup>.

En ese sentido, el principio de progresividad no puede entenderse como una justificación para que, sin explicación adicional, **en todos los casos se deba ampliar la protección a cierto derecho humano respecto de lo que estaba regulado previamente.**

En efecto, el principio de progresividad implica la prohibición de regresividad y ampliar los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones.

## **ii. El principio de certeza**

Es criterio de este Tribunal Electoral que la observancia del principio de certeza se garantiza, en la medida que todas las personas y sujetos interesados se han encontrado en aptitud

---

<sup>21</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, páginas 39 y 40.



jurídica de conocer la adopción de las acciones, así como sus posibles alcances, lo que además otorga seguridad y transparencia a la elección con los consecuentes beneficios que ello implica para la sociedad, principal destinataria de las normas electorales<sup>22</sup>.

Ahora bien, atento al mencionado principio y de conformidad con el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la CPEUM, *las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.*

Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que esta previsión no puede considerarse como una prohibición absoluta, ya que admite una modulación, que posibilita que se lleven a cabo reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado este, con la limitante de que no constituyan *modificaciones legales fundamentales*<sup>23</sup>.

Así, se entiende por modificaciones legales fundamentales aquellas que tienen por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral **una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso**, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de las personas y actores políticos e, incluso, las autoridades electorales.

Por lo que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun

---

<sup>22</sup> Criterio sostenido en la sentencia del recurso SUP-RAP-121/2020.

<sup>23</sup> Como se advierte de la jurisprudencia P./J. 87/2007, de rubro «**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**», publicada en la *Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.

cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si la modificación normativa no repercute en las reglas a seguir durante el proceso electoral. Tampoco si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, por lo que, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de noventa días no producirá su invalidez.

Al efecto, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha señalado que, si bien una vez iniciado el proceso electivo, es posible realizar modificaciones a las normas no esenciales en que se regulan los distintos aspectos del proceso electoral, ello no implica, por sí mismo, la validez de toda modificación a las previsiones aplicables durante este, sino que ello dependerá de que su aplicación, **no implique o se traduzca en una afectación a otros principios o reglas constitucionales, ni a los derechos fundamentales de quienes participen, como lo es la certeza.**

De tal manera, la aplicabilidad de la modificación normativa al proceso electoral en curso dependerá, tanto de la oportunidad de su emisión y de que no trastoque otros principios, bienes o derechos de naturaleza fundamental.

Incluso, la Sala Superior ha reconocido que, si bien es posible la implementación de medidas o disposiciones dirigidas a materializar el ejercicio de determinados derechos, aunque ya haya iniciado el proceso electivo en que se vayan a aplicar, ello debe hacerse con una temporalidad anticipada y razonable a las fechas en las que pudieran ser exigibles las obligaciones a los partidos políticos, y no afecten actos previamente celebrados durante sus etapas<sup>24</sup>.

Ello es así, porque de esa manera se salvaguarda el principio de certeza, conforme al cual la ciudadanía, los partidos políticos y las autoridades electorales y, en general, quienes participen durante el

---

<sup>24</sup> Criterio sostenido en la sentencia del recurso SUP-REC-343/2020.



proceso electoral, deben tener claras las normas jurídicas que lo rigen, a fin de dotarlo de seguridad y transparencia.

Con ello se garantiza que los principios constitucionales puedan ser aplicados y observados en el desarrollo del proceso electoral de forma conjunta y armonizada, de modo que el cumplimiento de ellos no implique inobservar, menoscabar o suprimir otros derechos<sup>25</sup>.

### **c) Justificación de la decisión judicial**

A consideración de esta Sala Regional fue correcto que el TEEP estimara que el derecho de la comunidad de Coyomeapan para cambiar el sistema para elegir a sus autoridades municipales según sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, no sería viable materializarlo durante el desarrollo del actual proceso electoral local que se encuentra transcurriendo en este momento en Puebla, ni mucho menos previo a la jornada electoral prevista a tener lugar el próximo dos de junio del presente año.

Lo anterior, pues el establecer un cambio súbito hacia un nuevo régimen electoral en medio de un proceso electoral en curso, de algún modo, podría generar confusión dentro de la ciudadanía, lo cual precisamente busca evitarse a través de la salvaguarda de los principios de seguridad jurídica y certeza, al estar restringida la posibilidad de alterar sustancial o fundamentalmente las reglas con las que previamente dio inicio el proceso electivo, que formalmente comenzó en Puebla el tres de noviembre de dos mil veintitrés<sup>26</sup>.

Si bien es importante garantizar el ejercicio de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y, de igual manera, respetar su autonomía y su capacidad para determinar el momento y la forma en que desean realizar cambios en su sistema electoral; en el caso,

---

<sup>25</sup> Criterio sostenido en la sentencia del juicio SUP-CDC-10/2017.

<sup>26</sup> Mediante la emisión del acuerdo CG/AC-0047/2023 por parte del Consejo General del IEE.

el reclamo hecho por las personas demandantes implicaría forzar una transición inmediata que transgrediría los principios de certeza y de seguridad jurídica que actualmente rigen el sistema electoral en Coyomeapan, dado el inicio del proceso electoral en Puebla.

Desde la perspectiva de esta Sala Regional, la transición hacia un nuevo régimen electoral cimentado en el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a elegir sus autoridades de conformidad con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, requiere de una cuidadosa planificación y preparación no solo por parte de la autoridad electoral a la que concierne consultar a sus habitantes si en realidad optan por celebrar elecciones bajo ese modelo<sup>27</sup>, sino por parte de la ciudadanía misma frente al eventual establecimiento de un sistema diferente al cual ya se había adaptado previamente.

De las constancias que integran los expedientes, puede observarse que si bien antes de que iniciara formalmente el proceso electoral local 2023-2024 en Puebla, se habían hecho diversas solicitudes al IEE para que coadyuvara y auxiliara a la comunidad del municipio de Coyomeapan al cambio del régimen electivo de sus autoridades municipales; lo cierto es que debido a las particularidades surgidas durante el desarrollo de la cadena impugnativa, el TEEP ordenó a esa autoridad administrativa electoral la realización de una consulta cuando ya había comenzado el mismo, lo que impediría que pudiera verse materializada la pretensión de las personas promoventes, tal como lo plantean en sus escritos de demanda.

En efecto, para el diecinueve de abril de dos mil veinticuatro, fecha en que se emitió la sentencia impugnada, ya habían transcurrido distintas fases del proceso electoral estatal ordinario de Puebla, a

---

<sup>27</sup> Como lo ilustra la tesis XLII/2011 de la Sala Superior de rubro «**USOS Y COSTUMBRES. A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL CORRESPONDE CONSULTAR A LA COMUNIDAD, SI OPTA POR CELEBRAR ELECCIONES BAJO ESE RÉGIMEN Y SOMETER EL RESULTADO AL CONGRESO DEL ESTADO.**», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 72 y 73.



través del que se elegirían, entre otros cargos, a quienes integrarían el ayuntamiento del municipio de Coyomeapan.

Es un hecho notorio para esta Sala Regional<sup>28</sup> que, para esa fecha, se había llevado a cabo la emisión de la convocatoria por parte del IEE para celebrar el proceso electoral local, así como el transcurso de las precampañas electorales, durante las cuales la ciudadanía y los partidos políticos postulantes realizan actividades de promoción interna de cara a los procesos de selección de sus candidaturas.

Además de ello, se había completado la etapa de calificación sobre las solicitudes de registro de las candidaturas presentadas por los partidos políticos ante el IEE, la cual tuvo lugar el treinta de marzo de este año (como se determinó en el acuerdo CG/AC-047/2023).

Así, para el momento en el que el TEEP ordenó al IEE llevar a cabo la consulta a las localidades de Coyomeapan (por considerar que asistía razón a las personas demandantes, dado que esa autoridad administrativa electoral local se había apartado de los parámetros constitucionales y legales relativos al derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades conforme a sus prácticas y procedimientos internos), el proceso electoral estatal ordinario del estado de Puebla se encontraba en pleno desarrollo, en específico, en la etapa de las campañas electorales, las cuales transcurrieron del treinta y uno de marzo al veintinueve de mayo de este año (de conformidad con lo dispuesto en el acuerdo CG/AC-047/2023), en las que las candidaturas registradas y los partidos políticos hicieron actividades de proselitismo y difusión de sus propuestas de frente a la ciudadanía con miras a la obtención del voto.

En ese sentido, esta Sala Regional comparte la determinación a la que llegó el TEEP en la sentencia impugnada, pues la decisión de

---

<sup>28</sup> El cual se cita en términos de lo establecido en el artículo 15, párrafo 1 de la LGSMIME.

aplazar la introducción de modificaciones sustanciales en el régimen electoral de Coyomeapan (al haber estado frente a la etapa de campañas electorales y próximamente a la jornada electoral), generaría una confusión dentro de la ciudadanía y un despropósito en el orden del proceso electivo que actualmente tiene lugar, lo que, además, afectaría los principios de certeza y seguridad jurídica de manera irreparable.

De ahí que, contrariamente a lo sostenido por las personas actoras, la transición de su actual sistema electivo de partidos políticos hacia uno basado en las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de la comunidad de Coyomeapan, era materialmente inviable que pudiera concretarse durante el actual proceso electoral local y antes de que tuviera lugar la próxima jornada electoral.

No es inadvertido para esta Sala Regional que las comunidades indígenas de Coyomeapan presentaron en tiempo sus solicitudes para llevar a cabo una consulta, antes de que comenzara el proceso electoral local 2023-2024; sin embargo, a pesar de esta actuación diligente y anticipada, la introducción de cambios sustanciales en el sistema electivo durante el desarrollo del actual proceso electoral repercutiría sobre los principios de certeza y seguridad jurídica.

Por ello, aunque la intención de las comunidades es legítima y sus solicitudes fueron presentadas oportunamente, la transición hacia un sistema electivo basado en normas y prácticas tradicionales debe ser cuidadosamente planificada y ejecutada fuera del periodo electoral actual en aras de evitar cualquier riesgo o incertidumbre en la estabilidad y previsibilidad del proceso electoral.

En consecuencia, aunque esta Sala Regional reconoce y valora la oportuna solicitud de las comunidades indígenas de Coyomeapan, la preservación de los principios de certeza y seguridad jurídica en el actual proceso electoral se erige como una prioridad fundamental



a fin de no comprometer la estabilidad del mismo.

**2. La factibilidad de consultar a todas las comunidades indígenas del municipio de Coyomeapan o solo a algunas de ellas**

**a) Decisión judicial**

Para esta Sala Regional son **parcialmente fundados** los agravios que expresan las personas promoventes en sus demandas.

Con respecto a la necesidad que el TEEP encontró en la sentencia impugnada para que el IEE consultara a las y los habitantes de las cuarenta y seis comunidades indígenas que integran el municipio de Coyomeapan, para saber si realmente era su deseo transitar hacia un régimen electivo basado en su sistema normativo interno, esta Sala Regional considera que tal determinación debió ponderar en los efectos que fijó, los alcances que al caso podrían tener las actas de asambleas aportadas durante la instrumentación de los medios de impugnación locales.

Esto, porque de algún modo, dichas actas reflejarían la expresión de la voluntad de las comunidades como elementos fundamentales a fin de determinar la posición de la población respecto al cambio de régimen electoral, mismas que al haber sido presentadas ante el IEE y ante el TEEP, debieron ser de utilidad para demostrar, en su caso, el respaldo de la comunidad a la modificación propuesta.

**b) Marco normativo**

Esta Sala Regional ha sido enfática en reconocer la libertad que tienen las comunidades indígenas **a que se respete su derecho a la libre autodeterminación**, ello dentro del marco al respeto de los derechos humanos.

Al respecto, de una interpretación sistemática de los artículos 2 apartado A, fracciones I, II, III y VIII de la CPEUM; 3 párrafo 1, 4, 5, 6 párrafo 1 incisos b) y c), 8 párrafos 1 y 2, 12, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y, 3, 5 y 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, se tiene que **los usos y costumbres constituyen el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales**, lo que le permite el respeto y la conservación de su cultura.

En ese orden, el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias **y con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que**, por regla general, **es su asamblea comunitaria**, ya que las decisiones que emite privilegian la voluntad de la mayoría, en tanto ello lo haga en respeto al procedimiento respectivo.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 20/2014 de la Sala Superior, de rubro «**COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.**»<sup>29</sup>.

En diversos asuntos resueltos por esta Sala Regional<sup>30</sup>, entre otras cuestiones, ha referido que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas implica:

- 1) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

---

<sup>29</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

<sup>30</sup> Se invocan como hechos notorios, los expedientes SDF-2165/2016, SCM-JDC-1240/2018, SCM-JDC-69/2019, SCM-JDC-90/2019, entre otros, en los que esta Sala Regional ha privilegiado el respeto a la libre determinación de las comunidades indígenas.



- 2) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos (en el que se respeten los derechos humanos y la dignidad de las mujeres).
- 3) Elegir, de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales, a las autoridades para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (en tanto se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones y se respeten la Constitución y la soberanía de los estados).
- 4) Preservar y enriquecer su cultura e identidad.
- 5) Elegir en los municipios o localidades con población indígena representantes ante los ayuntamientos o autoridades locales.

Asimismo, se ha estimado que una manifestación auténtica de la libre autodeterminación de los pueblos indígenas es el reconocimiento a participar en la vida política del estado que está integrado por diversos elementos, según la jurisprudencia 19/2014 de la Sala Superior, de rubro «**COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO.**»<sup>31</sup>, mismos que son:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres, mientras se respeten los derechos humanos de sus integrantes.
- 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, cuando se sigan para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.

---

<sup>31</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.

- 3) La participación plena en la vida política del Estado.
- 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

De igual forma, se concibe que una de las expresiones más importantes del derecho a la libre determinación es la facultad de **autodisposición normativa**, en virtud de la cual tienen la facultad de emitir sus normas jurídicas a efecto de regular las formas de convivencia interna, por lo que, en caso de conflictos o ausencia de reglas aplicables, son los pueblos y las comunidades, mediante las autoridades tradicionales reconocidas como las únicas competentes para emitir las reglas correspondientes.

Esto último es conforme al contenido de la tesis XXVII/2015 de la Sala Superior de rubro «**SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.**»<sup>32</sup>.

### **c) Justificación de la decisión judicial**

Este Tribunal Electoral ha sostenido que el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas contenido en el artículo 2o. de la CPEUM; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, implica comprender que el derecho indígena integrado

---

<sup>32</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 64 y 65.



por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, está al mismo nivel que el derecho formalmente legislado<sup>33</sup>.

En ese sentido, contrariamente a lo manifestado por las personas enjuiciantes, la tarea que el TEEP encomendó al IEE de realizar una consulta para que las comunidades indígenas del municipio de Coyomeapan pudieran expresar su voluntad de cara a la petición de transitar hacia un régimen electivo de autoridades municipales basado en sus prácticas, normas y procedimientos tradicionales, se sustenta en el marco normativo y jurisprudencial establecido, el cual traza ciertos parámetros para hacer efectivo tal ejercicio consultivo.

Esto, pues la realización de una consulta constituye un mecanismo primordial para garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan su entorno y su comunidad, como parte del respeto al derecho fundamental que les asiste a los pueblos y a las comunidades indígenas a la autonomía y libre determinación.

Debido a ello, es que, en principio, carece de razón la manifestación de las personas accionantes, al indicar que consideran innecesario que el IEE consulte a las comunidades indígenas del municipio de Coyomeapan sobre la idea de transitar hacia un modelo electivo de acuerdo con su propio sistema normativo interno.

Pese a ello, de las constancias que integran los expedientes, puede verse que por escritos presentados el ocho y doce de febrero de este año, en el TEEP y en el IEE, respectivamente, las personas actoras exhibieron treinta y dos actas de asambleas que conciernen a igual número de localidades indígenas de Coyomeapan, a saber:

**1. Ahuatla, 2. Ahuatepec, 3. Atempa, 4. Bella Vista, 5. Caxali, 6.**

---

<sup>33</sup> Como lo ilustra la tesis LII/2016 emitida por la Sala Superior, de rubro «**SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.**», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 134 y 135.

**SCM-JDC-1341/2024 y  
SCM-JDC-1342/2024 acumulados**

Chimalhuaca, **7.** Ixtacxochitla, **8.** Loma Bonita, **9.** Matlahuacala, **10.** Morelos, **11.** San Gabriel Vista Hermosa, **12.** San Juan Cuautla, **13.** San Marcos Tlatlakilotl, **14.** San Miguel, **15.** San Pedro Tepeyac, **16.** Santa Cecilia de los Fresnos, **17.** Santa Cruz Huilulco, **18.** Sección Cuarta, **19.** Sisicapa, **20.** Tecuan Tiopa, **21.** Tepepa de Zaragoza, **22.** Tequiltale, **23.** Tepoxtla, **24.** Tequixtepec, **25.** Tlamanic, **26.** Tlaxtli, **27.** Xaltepec, **28.** Xochiapa, **29.** Xochitlalpa, **30.** Xomapa, **31.** Yehualtepec y **32.** Zayoyajca.

En concepto de esta Sala Regional, en concordancia con el marco normativo anteriormente descrito que reconoce y protege el derecho a la autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, si bien fue correcto que el TEEP considerara que al IEE correspondía efectuar una consulta en los términos precisados en la sentencia impugnada, ese órgano jurisdiccional local debió tener en cuenta los alcances que al caso tendrían las referidas actas para la instrumentación del mencionado ejercicio consultivo.

Ello, pues como correctamente lo aducen las personas enjuiciantes, dichas actas de alguna manera lograrían reflejar la expresión de la voluntad de las comunidades en cuestión, las cuales, desde luego, debieron ser ponderadas como verdaderos elementos esenciales para determinar presuntivamente cuál podría ser la postura de la población respecto al cambio de régimen electoral solicitado y en razón de ello, valorar según cada caso, si era necesario o no implementar un nuevo mecanismo de consulta y a partir de qué etapa o con qué características, a fin de estar en posibilidad de tener certidumbre sobre la voluntad expresada por las personas habitantes de las comunidades en cuestión.

A consideración de esta Sala Regional, al haber sido presentadas dichas actas ante el IEE y el TEEP, estas debieron ser de utilidad para demostrar, al menos como punto de partida, el respaldo de la comunidad hacia la modificación propuesta, motivo por el cual al no



considerarlas como parte del proceso de consulta podría traducirse en una afectación al ejercicio del derecho a la autodeterminación de las comunidades indígenas del municipio de Coyomeapan.

Por tal motivo, es que el planteamiento de las personas enjuiciantes es parcialmente fundado, porque el TEEP dejó de considerar que, a través de dichos elementos de prueba, eventualmente podría no ser necesario celebrar una consulta en todas las comunidades de Coyomeapan, cuando, en principio, la voluntad de sus habitantes se encontraría documentada en las referidas actas de asamblea, lo que, incluso, implicaría que el proceso de consulta se simplificara o redujera el alcance de sus dimensiones.

#### **SEXTO. Sentido y efectos de la sentencia.**

Consecuentemente con lo anterior, lo procedente es **modificar** la sentencia impugnada, para que como parte de los efectos de la instrucción del TEEP plasmados en la sentencia impugnada, el IEE previo a realizar la consulta ordenada, examine con detenimiento cada una de las actas de asamblea presentadas por las personas actoras de las comunidades indígenas de Coyomeapan.

Estas actas, que documentan la voluntad de una parte significativa de la comunidad, deberán ser consideradas como punto de partida para el proceso de consulta. Para ello, el IEE establecerá un equipo técnico que revise la autenticidad y representatividad de las mismas, garantizando que reflejen fielmente la opinión de las comunidades, cuyo análisis permitirá determinar si es necesario realizar consultas adicionales en algunas comunidades o si las actas presentadas son suficientes para proceder con el cambio de régimen electoral.

Asimismo, de conformidad con el marco normativo que reconoce y protege el derecho a la autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, el IEE deberá regular, a través

de los lineamientos que al efecto emita, las bases que permitan, de así reflejarse tras la expresión de la voluntad comunitaria, la transición ordenada y pacífica a un sistema normativo interno de usos y costumbres de aquellas comunidades que así lo soliciten.

Para el caso concreto de las solicitudes relativas a la comunidad de Coyomeapan, el IEE deberá definir un cronograma claro y detallado, el cual establecerá plazos y etapas específicas para cada fase del proceso de transición, proporcionando certeza a la población sobre los tiempos que llevará el proceso. Las etapas incluirán la preparación de la consulta, su implementación, la evaluación de resultados y la transición efectiva que en su caso se dé al nuevo régimen político-electoral, mediante mecanismos de difusión efectivos que garanticen a la población estar debidamente informada.

En el mismo sentido, el IEE establecerá mecanismos inclusivos y representativos para garantizar la participación de todos los sectores y grupos étnicos presentes en el municipio de Coyomeapan. Estos mecanismos incluirán asambleas comunitarias, encuestas y reuniones informativas, asegurando que todas las voces sean escuchadas y consideradas, siendo de suma importancia que estos mecanismos sean culturalmente apropiados y respeten las prácticas y tradiciones de las comunidades.

A su vez, el IEE incluirá en los lineamientos medidas específicas para proteger los derechos políticos y electorales de todas las personas ciudadanas del municipio de Coyomeapan, situación que implicará asegurar la igualdad de género en la participación política<sup>34</sup> y la protección de grupos en situación de vulnerabilidad.

---

<sup>34</sup> Sirva como guía para tal efecto lo previsto en la jurisprudencia 22/2016 de Sala Superior de rubro: «**SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).**», consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 47 y 48.



Para dar cumplimiento a lo anterior, se vincula a la persona titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla a fin de que coadyuve con el IEE en la realización de la consulta y dicte las medidas necesarias y pertinentes que garanticen la seguridad, el orden y paz social que permitan dar cumplimiento a la presente resolución, así como brindar el apoyo logístico y técnico a esa autoridad electoral y a las comunidades indígenas durante el proceso que puede llevar eventualmente a la transición del régimen electivo.<sup>35</sup>

Dado que la presente resolución tuvo como resultado modificar la sentencia impugnada, el TEEP quedará **vinculado** a velar por el cumplimiento de las acciones ordenadas en esta determinación.

Por lo expuesto, fundado y motivado, esta Sala Regional

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se acumulan los juicios en los términos precisados.

**SEGUNDO.** Se modifica la sentencia impugnada, para los efectos precisados en esta resolución.

Notifíquese por correo electrónico a la parte demandante, al IEE y al TEEP y, por estrados, a las personas interesadas. Asimismo, se solicita a ese órgano jurisdiccional local que, en auxilio a las labores de esta Sala Regional, notifique esta sentencia por oficio al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Puebla, hecho lo cual remitirá a esta autoridad judicial las constancias de notificación respectivas.

---

<sup>35</sup> Esto de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 31/2002 emitida por la Sala Superior, de rubro «**EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO.**», consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 30.

**SCM-JDC-1341/2024 y  
SCM-JDC-1342/2024 acumulados**

Efectuado lo anterior, en su caso, devuélvase las constancias atinentes y, en su oportunidad, archívense estos expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, en el entendido que Luis Enrique Rivero Carrera funge como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup>Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral.