

## RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-161/2023

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA<sup>1</sup>

Ciudad de México, \*\*\* de junio de dos mil veintitrés.

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

### ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	2
II. LEGISLACIÓN APLICABLE.....	3
III. COMPETENCIA.....	4
IV. PERSONAS TERCERAS INTERESADAS.....	4
1. Comparecencia.....	4
2. Causal de improcedencia alegada.....	5
V. PROCEDENCIA.....	7
VI. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA.....	8
1. Contexto fáctico del conflicto.....	8
2. Delimitación de la <i>litis</i> .....	10
3. Marco jurídico.....	11
4. Caso concreto.....	13
I. ¿Qué resolvió la Sala Regional Xalapa?.....	13
II. ¿Qué plantea el recurrente?.....	14
III. ¿Cuál es la decisión de esta Sala Superior?.....	15
Análisis del voto indirecto para elegir las concejalías en San Agustín Loxicha	16
a) El voto indirecto en el sistema normativo indígena es constitucional.....	16
b) Caso concreto. La norma interna del municipio de San Agustín Loxicha es constitucional.....	19
5. Efectos.....	21
VII. RESUELVE.....	22

### GLOSARIO

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

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

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

## I. ANTECEDENTES

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

- 1. Dictamen sobre método de elección.** El veinticinco de marzo de dos mil veintidós el OPLE emitió el dictamen<sup>2</sup> por el que se identificó el método de elección de las concejalías del ayuntamiento de conformidad con su sistema normativo indígena.
- 2. Instalación del Consejo Municipal Electoral.** El cinco de septiembre de dos mil veintidós, quedó formalmente instalado el Consejo Municipal Electoral de San Agustín Loxicha, Oaxaca.
- 3. Elección ordinaria.** El dos de octubre siguiente, se celebró la asamblea electiva para la renovación de las autoridades municipales en la que el recurrente resultó electo en el cargo de presidente municipal.
- 4. Validez de la elección.** El veinticuatro de diciembre siguiente, el OPLE declaró la validez de la elección ordinaria de concejalías del municipio de San Agustín Loxicha, Oaxaca, para el periodo 2023-2025.

---

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

**5. Instancia local.** Diversas personas del municipio impugnaron la determinación anterior ante el Tribunal local, quien el veintiocho de marzo<sup>3</sup> confirmó<sup>4</sup> el acuerdo del OPLE que declaró la validez de la elección.

**6. Instancia regional.**

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

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

**7. Recurso de reconsideración.**

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

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

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

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

## II. LEGISLACIÓN APLICABLE

---

<sup>3</sup> Todas las fechas se referirán al dos mil veintitrés salvo mención expresa.

<sup>4</sup> JN1/10/2023, JDCI/14/2023 y JDCI/18/2023 acumulados.

<sup>5</sup> SX-JDC-113/2023.

El tres de marzo entró en vigor el Decreto de reforma electoral<sup>6</sup>; no obstante, en el incidente de suspensión de la controversia constitucional 261/2023 del índice de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se determinó suspender el Decreto y esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 1/2023<sup>7</sup> con la finalidad de que las personas justiciables tuvieran pleno conocimiento de cuáles serían las reglas procesales aplicables para la sustanciación y resolución de los medios de impugnación.

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

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

### **III. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior es competente para conocer del asunto, por ser un recurso de reconsideración, materia de su conocimiento exclusivo.<sup>8</sup>

### **IV. PERSONAS TERCERAS INTERESADAS**

#### **1. Comparecencia**

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

---

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

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

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

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

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

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

**3. Interés jurídico.** Las comparecientes acreditan contar con un interés contrario al recurrente, porque formaron parte de la cadena impugnativa de origen, fueron partes actoras en la instancia de la Sala Regional responsable y cuentan con un interés contrario al del recurrente, en virtud de que pretenden que subsista el acto impugnado y sus consecuencias.

## **2. Causal de improcedencia alegada**

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

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

Por regla general, las sentencias emitidas por las Salas Regionales del

---

<sup>9</sup> Artículo 67, de la Ley de Medios.

Tribunal Electoral son definitivas e inatacables y solo excepcionalmente pueden ser impugnadas mediante el recurso de reconsideración.<sup>10</sup>

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

Ahora, esta Sala Superior ha considerado que la inaplicación de una norma de derecho indígena hace procedente el recurso de reconsideración, porque estos sistemas normativos involucran el reconocimiento de un principio tutelado desde la norma fundamental como lo es la autonomía de las citadas comunidades.<sup>11</sup>

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

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

Por tanto, se desestima la causal de improcedencia invocada.

---

<sup>10</sup> De conformidad con lo previsto en el artículo 25 de la Ley de Medios.

<sup>11</sup> Jurisprudencia 19/2012, de rubro: “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.**”

## V. PROCEDENCIA

La demanda cumple los requisitos de procedencia.<sup>12</sup>

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

**2. Oportunidad.** La demanda se presentó dentro de los tres días<sup>13</sup>, pues la sentencia impugnada se notificó al recurrente el dieciséis de mayo y se impugnó el diecinueve siguiente.

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

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

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

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

---

<sup>12</sup> Artículos 7, numeral 2; 8, numeral 1; 9, numeral 1; 13, numeral 1, inciso b); 109, numeral 1, inciso b) y 110, todos de la Ley de Medios.

<sup>13</sup> Previsto en el artículo 66, inciso a), de la Ley de Medios.

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

## **VI. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA**

### **1. Contexto fáctico del conflicto.**

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

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

Se constituye y organiza bajo el régimen de sistema normativo indígena<sup>14</sup>, cuenta con una población total de veintiséis mil ciento noventa y cuatro habitantes y cuenta con sesenta y dos localidades.<sup>15</sup>

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

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

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

---

<sup>14</sup> Según el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018.

<sup>15</sup> Véase *San Agustín Loxicha, Oaxaca clave geoestadística 20085* disponible en: [https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos\\_geograficos/20/20085.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/app/mexicocifras/datos_geograficos/20/20085.pdf)

Agustín, Magdalena y La Sirena.<sup>16</sup>

En la actualidad, San Agustín Loxicha, también, se caracteriza por altos índices de feminicidios<sup>17</sup>, así como de violencia.<sup>18</sup>

### **El sistema normativo indígena de San Agustín Loxicha.**

Su ayuntamiento se integra por catorce concejalías, a saber: una presidencia municipal, dos sindicaturas y once regidurías; además de sus respectivos cargos suplentes.<sup>19</sup>

El procedimiento electivo de los cargos municipales es organizado por el Consejo Municipal Electoral, integrado por una presidencia (a solicitud de las autoridades municipales y designada por el OPLE); una persona secretaria, designada por sesión de cabildo; y representantes acreditados de cada planilla de candidaturas a los cargos municipales.<sup>20</sup>

El proceso comicial se realiza –fundamentalmente– a través de planillas acreditadas ante la autoridad municipal y la votación se ejerce en secrecía, bajo el sistema de boletas a llenar en urnas.<sup>21</sup>

Ahora bien, de constancias se advierte que es un hecho no controvertido que, en los más recientes procesos electivos de las autoridades municipales<sup>22</sup>, se realizó una práctica en la comunidad, consistente en que –una vez obtenido el resultado final de la votación– la persona que cuente con el mayor número de votos ocupa el cargo de la presidencia municipal

<sup>16</sup> Todas las referencias fueron tomadas de: Mendoza, Betzabé. 2009. Participación Social Armada en Oaxaca. Ejercito Popular Revolucionario. En Estudios políticos, núm. 17, novena época, mayo-agosto. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales: UNAM. P. 61-83. Consultable en: <https://www.scielo.org.mx/pdf/ep/n17/0185-1616-ep-17-61.pdf>

<sup>17</sup> En 2023, la regidora de educación suplente fue asesinada (Ver: <https://aristeginoticias.com/0505/mexico/doble-feminicidio-en-oaxaca-una-de-ellas-es-regidora-suplente-de-educacion-en-loxicha/>).

<sup>18</sup> En 2022 un expresidente municipal fue asesinado (Ver: <https://www.primeralinea.mx/2022/06/14/ejecutan-a-balazos-a-expresidente-de-san-agustin-loxicha/>).

<sup>19</sup> *Ibidem*, fojas 11 y 12.

<sup>20</sup> *Ídem*, foja 8.

<sup>21</sup> *Ídem*, foja 7.

<sup>22</sup> Véase a foja 14 del acuerdo IEEPCO-CG-SNI-199/2016 disponible en: [https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2016/IEEPCO\\_CG\\_SNI\\_199\\_2016.pdf](https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2016/IEEPCO_CG_SNI_199_2016.pdf) para el proceso electivo de 2016; y foja 11 del Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-76/2019, disponible en: <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2019/IEEPCOCGSNI762019.pdf> para el proceso electivo de 2019.

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

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

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

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

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

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

## **2. Delimitación de la *litis*.**

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

Así, la decisión referida será solo el objeto de estudio en esta instancia constitucional, las restantes consideraciones de la Sala Xalapa controvertidas por el recurrente –relacionadas con temas de estricta

legalidad– quedan excluidas de la *litis*, por no tener aspectos de constitucionalidad.<sup>23 y 24</sup>

### 3. Marco jurídico.

#### I. Sobre el derecho a la libre determinación.

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

El Convenio<sup>25</sup>, la Declaración,<sup>26</sup> la Ley Electoral<sup>27</sup>, la Constitución local<sup>28</sup> y la Ley local<sup>29</sup> reconocen y garantizan el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, autonomía y autogobierno, entre otras cuestiones, para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

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

Además, se establece que tienen derecho a tener y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

---

<sup>23</sup> Resultan aplicables, entre otras, las ejecutorias de los asuntos SUP-REC-59/2023, SUP-REC-262/2022, y SUP-REC-2176/2021 y sus acumulados.

<sup>24</sup> Tales temáticas son, fundamentalmente, las siguientes: **1.** Indebido desechamiento de una de las demandas locales, por extemporaneidad; y **2.** Indebido análisis probatorio y motivación incorrecta sobre el supuesto bloque de vías de comunicación que impidió el ejercicio del voto, la modificación del cargo de la presidencia del consejo municipal en beneficio de la planilla ganadora, el uso indebido de recursos públicos y la inelegibilidad del candidato ganador por no tener un modo honesto de vivir.

<sup>25</sup> Artículo 8.

<sup>26</sup> Artículos 3,4 y 5.

<sup>27</sup> Artículo 26, numeral 4.

<sup>28</sup> Artículos 1, 16 y 25.

<sup>29</sup> Artículo 273.

La Corte Interamericana ha sostenido que el Estado debe considerar a las comunidades indígenas en las instituciones y órganos estatales, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, **siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.**<sup>30</sup>

Esta Sala Superior<sup>31</sup> ha sostenido que el estudio de los casos sobre derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas debe realizarse con una **perspectiva intercultural** que atienda al contexto sociocultural de las comunidades indígenas para definir los límites de la controversia.<sup>32</sup>

Por otro lado, ha señalado<sup>33</sup> que el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía, comprende entre otros:

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

En pleno respeto del derecho de autodeterminación en la elección de sus autoridades deben aplicarse **las normas de la comunidad**, sin que **tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección por partidos políticos, contemplados en la Constitución** para que se les reconozca validez siempre que no exista vulneración a derechos fundamentales.

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

---

<sup>30</sup> Caso *Yatama vs Nicaragua*. Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 225.

<sup>31</sup> Jurisprudencia 19/2018, de rubro “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**”.

<sup>32</sup> Tesis LII/2016, de rubro “**SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO**”.

<sup>33</sup> Jurisprudencia 19/2014, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO.**”

### intervención.

Esta Sala Superior ha sostenido jurisprudencialmente la existencia del principio constitucional de maximización de la autonomía<sup>34</sup>, por el cual, las autoridades jurisdiccionales están obligadas a **salvaguardar y proteger, en la mayor medida posible**, el sistema normativo indígena que rige a cada pueblo o comunidad indígena, **siempre que se respeten los derechos humanos**; lo que conlleva tanto la posibilidad de **establecer sus propias formas de organización**, como también la de **regularlas**, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

Por su parte, el principio de mínima intervención de los órganos del Estado mexicano en la autoorganización de los pueblos y comunidades indígenas –como complemento del diverso de maximización de la autonomía<sup>35</sup>– exige que las autoridades estatales busquen la **menor injerencia en los asuntos internos indígenas**, en casos en que sea **necesario** que el Estado intervenga para tutelar derechos fundamentales, el pacto federal, la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México.<sup>36</sup>

## 4. Caso concreto.

### I. ¿Qué resolvió la Sala Regional Xalapa?

Consideró fundado el agravio sobre vulneración al principio de exhaustividad y en plenitud de jurisdicción analizó la constitucionalidad de una norma del sistema normativo indígena.

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

---

<sup>34</sup> Jurisprudencia 37/2016 de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.**”

<sup>35</sup> Véase la ejecutoria del expediente SUP-REC-59/2020.

<sup>36</sup> Confróntese la fracción III del apartado A del artículo 2o constitucional.

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

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

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

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

## **II. ¿Qué plantea el recurrente?**

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

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

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

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

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

De modo que, la Sala Xalapa incumplió con su obligación de juzgar con perspectiva intercultural<sup>37</sup> pues omitió identificar el derecho aplicable a los sistemas normativos indígenas, lo que tuvo como consecuencia que de forma incorrecta inaplicara la norma del sistema normativo indígena del municipio de San Agustín Loxicha, la cual, es conforme a su derecho de la libre determinación y autonomía.

En efecto, de una interpretación sistemática del bloque de constitucionalidad aplicable, se desprende que el reconocimiento de esos derechos implica que los pueblos y comunidades indígenas puedan emitir sus propias normas jurídicas a efecto de regular sus procesos electorales comunitarios conforme a sus propias necesidades<sup>38</sup>.

Lo correcto sería realizar una interpretación conforme del conjunto de normas integrantes del bloque de constitucionalidad sobre los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, autonomía

---

<sup>37</sup>Jurisprudencia 19/2018 de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**. Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>.

<sup>38</sup> Jurisprudencia 19/2014 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO**. Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/>.

y autogobierno, en contraste con los artículos 35 y 115 constitucionales, así como observar el contexto cultural, político y social de la comunidad.

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

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

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

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

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

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

En este orden, contrario a lo sostenido por la Sala Regional, esta Sala Superior advierte que la exigencia, **sin margen de acción, de voto directo en las elecciones municipales**, prevista en el artículo 115, fracción I y en

análisis a la luz del artículo 2, admite una lectura distinta para el sistema normativo indígena, al estar de **por medio la tutela del derecho humano la libre determinación y autonomía.**

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

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

En un análisis de los requisitos del voto previstos en la Convención Americana de Derechos Humanos, no se prevé que el sufragio deba ser directo<sup>39</sup>; y, por su parte, el artículo 115 constitucional fracción primera invocada para fundamentar que el derecho al voto debe ejercerse de manera directa (para no vulnerar derechos fundamentales<sup>40</sup>) no es aplicable a la luz del artículo 2º constitucional, pues entre otras cuestiones, se advierte que esa interpretación se refiere a los municipios regulados por el sistema de partidos políticos y no a los sistemas normativos indígenas.

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

---

<sup>39</sup> **Artículo 23. Derechos Políticos**

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

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

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

<sup>40</sup> **Artículo 115.** [...] **I.** Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. (...)

## SUP-REC-161/2023

en la toma de decisiones.<sup>41</sup>

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

Véase, por ejemplo, el caso del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, en el que la máxima autoridad municipal es electa indirectamente, mediante representantes votados en cada una de las comunidades que integran el municipio.<sup>42</sup>

De igual forma el sistema normativo indígena de Santiago Choapám, Oaxaca, en el que la integración de su cabildo es designada una vez que las diferentes agencias municipales y la cabecera elige a quienes integrarán ese ayuntamiento, sin que, en el ejercicio del voto, se conozca qué cargo o concejalía ostentarán las personas electas<sup>43</sup>.

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

Requisitos del voto en el sistema de partidos políticos <sup>44</sup>	Requisitos del voto en los sistemas normativos indígenas <sup>45</sup>
Solo existe un método de elección.	Según su método de votación y elección de candidaturas.
Universal	Universal. Bajo interpretaciones distintas según los contextos de cada municipio <sup>46</sup> .
Secreto	Secreto/sin secrecía.

<sup>41</sup> Véase en diferentes sistemas electorales del mundo como, por ejemplo: **1)** Estados Unidos de América y la elección de su presidente, quien es elegido indirectamente, a través de un Colegio Electoral y no de manera directa por el voto de la ciudadanía; **2)** En países con sistemas de gobierno parlamentario o semiparlamentario, como España o Francia, en los cuales, los congresistas elegidos por el voto popular ratifican con su voto de confianza al candidato a jefe de Gobierno (el Primer ministro) propuesto por la cabeza de Estado. En el caso de Francia, las senadurías son elegidas por un colegio electoral compuesto por representantes de las comunas, consejos regionales y municipales, alcaldes, adjuntos a la alcaldía y parlamentarios; **3)** De igual forma están los casos de India, Israel, Italia, Japón, China, Alemania, entre otros.

<sup>42</sup> Cfr. la ejecutoria del expediente SUP-REC-194/2022, fojas 16 a 19.

<sup>43</sup> Véase la sentencia SUP-REC-851/2015.

<sup>44</sup> Artículo 41, párrafo tercero, fracción I; y 115, fracción I, de la Constitución General.

<sup>45</sup> De una interpretación del artículo 2º de la Constitución General.

<sup>46</sup> Véase la sentencia SUP-REC-1187/2017.

Directo	Directo/indirecto
Libre	Libre (siempre debe observarse para evitar la coacción del voto)

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

Por su parte, en el sistema normativo indígena, según la comunidad y su forma de autogobierno, estos requisitos son válidos al reconocerse en un conjunto de normas que, las propias Asambleas comunitarias a partir de su auto disposición normativa las genera y aplica según los contextos de su municipio, las cuales, esta Sala Superior ha considerado válidas siempre que no vulneren derechos políticos u otros derechos humanos.<sup>47</sup>

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

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

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

En el caso, esta Sala Superior advierte que dicha norma indígena **emana del libre ejercicio de autodeterminación y autogobierno por parte de la comunidad** y que no vulnera el ejercicio del voto pasivo de sus

---

<sup>47</sup> Jurisprudencia 19/2014 de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO.”

## SUP-REC-161/2023

integrantes, ya que, se considera que el requisito del voto indirecto en el sistema normativo indígena está fundamentado en el bloque de constitucionalidad aplicable.

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

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

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

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

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

Esto es así, porque de constancias se advierte que la norma fue conocida por el electorado con anterioridad a la celebración de las elecciones, ya que se previó expresamente en la convocatoria pública emitida con oportunidad por la autoridad municipal para el proceso electoral 2022.

Se inserta el texto en imagen de la parte correspondiente de la convocatoria<sup>48</sup>, para mayor claridad:

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

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

## 5. Efectos.

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

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

<sup>48</sup> Visible en copia certificada a fojas 64 a 72 del tomo identificado por el Tribunal local como cuaderno accesorio 1.

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

Por lo expuesto y fundado se

**VII. RESUELVE.**

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

**SEGUNDO. Se confirma** la sentencia del Tribunal local impugnada en la instancia regional y, en consecuencia, el **acuerdo** del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que declaró la **validez de la elección ordinaria de las concejalías del ayuntamiento de San Agustín Loxicha, Oaxaca, para el periodo 2023-2025.**

**Notifíquese** conforme a Derecho.

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

Así, por \*\*\*\* de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe de la presente sentencia y de que se firma de manera electrónica.

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

**NOTA PARA EL LECTOR**

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen

los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** \* Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

PROYECTO DE RESOLUCIÓN