



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE
RECONSIDERACIÓN**

EXPEDIENTE: SUP-REC-26/2020

RECORRENTE: AARÓN PÉREZ
PACHECO

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIO: PEDRO ANTONIO
PADILLA MARTÍNEZ

COLABORÓ: CELESTE CANO
RAMÍREZ

Ciudad de México, ocho de julio de dos mil veinte.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa, en la cual se confirmó la diversa resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, mediante la cual declaró válida la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento de San Jerónimo Tlacoahuaya, Oaxaca, para el periodo 2020-2022.

Índice

ANTECEDENTES	2
CONSIDERACIONES Y	5
FUNDAMENTOS JURÍDICOS	5
1. Competencia	5
2. Requisitos de procedibilidad	5
3. Posibilidad de resolver el asunto en sesión no presencial.	10
4. Estudio de fondo	11

Contexto de la problemática 11
Determinación de la controversia 13
Tesis de la decisión 14
Razones que sustentan la decisión 14
Decisión 20
5. Conclusión 34
R E S U E L V E 34

Glosario	
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Regional Xalapa	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz
Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca
Instituto local	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Ayuntamiento de San Jerónimo Tlacoahuaya	Ayuntamiento de San Jerónimo Tlacoahuaya, Oaxaca
Dirección Ejecutiva	Dirección Ejecutiva de los Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Electoral local
Agente Municipal de Macuilxóchitl	Agente Municipal de Macuilxóchitl de Artigas Carranza
Agencia Municipal de Macuilxóchitl (Agencia)	Agencia Municipal de Macuilxóchitl de Artigas Carranza
San Jerónimo Tlacoahuaya (Cabecera)	San Jerónimo Tlacoahuaya, Oaxaca
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

A N T E C E D E N T E S

1. **Primera solicitud.** El nueve de abril de dos mil siete, el Agente Municipal de Macuilxóchitl solicitó al Instituto local, que se considerara la



participación de esa Agencia municipal, con una planilla para contender en la elección de concejalías para el periodo 2008-2010¹.

2. Catálogo de los Municipios que se rigen por medio de sistemas normativos indígenas². El cuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Instituto local aprobó mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018, el catálogo general de los municipios que eligen a sus autoridades mediante régimen de sistemas normativos indígenas, en el que se encuentra el Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya.

3. Solicitud de participación en la Asamblea Electiva. Mediante sendos escritos de quince de julio y uno de agosto de dos mil diecinueve, las autoridades y diversos ciudadanos de la Agencia Municipal de Macuilxóchitl solicitaron la intervención de la Dirección Ejecutiva, para que los habitantes de dicha Agencia pudieran participar con derecho a votar y ser votados en las elecciones municipales, a fin de tener representación en el Ayuntamiento y participar en la toma de decisiones.

4. Convocatoria. El catorce de octubre, el Ayuntamiento de San Jerónimo Tlacoahuaya emitió convocatoria para llevar a cabo la Asamblea General de Elección de concejales y demás cargos de servicio, correspondiente al periodo 2020-2022.

5. Negativa. Derivado de lo concluido en la minuta de ocho de octubre, la autoridad municipal de San Jerónimo Tlacoahuaya informó a la Dirección Ejecutiva, que la Asamblea General Comunitaria de la cabecera municipal no aprobó que los ciudadanos de la Agencia municipal participaran en la elección de los integrantes del Ayuntamiento.

¹ Ante la imposibilidad para participar en la elección, diversos ciudadanos de la Agencia Municipal promovieron juicio ciudadano ante la Sala Superior para controvertir la validez de la elección de concejales del Ayuntamiento, el cual se radicó en el expediente **SUP-JDC-26/2008** y se declaró improcedente por haberse consumado de forma irreparable el acto impugnado.

² Visible a fojas 153 a 163 del cuaderno accesorio 1.

6. Asamblea General Comunitaria de Elección. El veinte de octubre siguiente, la Asamblea de San Jerónimo Tlacoahuaya eligió a sus autoridades municipales para el periodo 2020-2022.

7. Validez de la Asamblea Electiva. El cuatro de diciembre, el Instituto local declaró la validez de la elección.

8. Juicios locales. El trece y diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve y el dos de enero de dos mil veinte³, inconformes con la validación de dicha Asamblea, diversos ciudadanos miembros de la Agencia interpusieron medios de impugnación ante el Tribunal local.

9. Sentencia local. El quince de enero, el Tribunal local **confirmó** el acuerdo de validación del Instituto local.

10. Juicios federales. El diecinueve y veinticuatro de enero, el Agente Municipal de Macuilxóchitl y diversas personas quienes se ostentan como indígenas originarios de dicha Agencia, presentaron demandas a fin de impugnar la sentencia del Tribunal local.

11. Sentencia impugnada. El dieciocho de febrero de dos mil veinte, la Sala Regional Xalapa determinó **confirmar** la sentencia del Tribunal local que confirmó la validez de la elección municipal.

12. Recurso de reconsideración. El veinticuatro de febrero, Aarón Pérez Pacheco, Agente Municipal, presentó recurso de reconsideración para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa.

13. Turno. En su oportunidad, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente **SUP-REC-26/2020** y turnarlo a su ponencia, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley de Medios.

³ En lo sucesivo, las fechas se refieren al año dos mil veinte, salvo mención expresa.



14. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado instructor radicó, el presente recurso de reconsideración, lo admitió y cerró instrucción, ordenando el dictado de la sentencia respectiva.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Federal; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64 de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque se controvierte una sentencia emitida por una Sala Regional mediante recurso de reconsideración, cuyo conocimiento y resolución es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

2. Requisitos de procedibilidad

En el caso se cumple con los requisitos generales y especiales de procedibilidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, como se demuestra a continuación.

2.1. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad señalada como responsable y se hace constar el nombre del recurrente; identifica el

acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que basa la impugnación; los preceptos presuntamente violados, así como el nombre y firma autógrafa del recurrente.

2.2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días, previsto para tal efecto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

Del análisis de las constancias de autos se advierte que el recurrente manifiesta que tuvo conocimiento de la sentencia recurrida el veinte de febrero del año en curso; asimismo, no se cuenta con algún documento en el que conste la notificación al actor⁴ y tampoco obra en el expediente una constancia que demuestre lo contrario, por ello, a fin de garantizar el pleno acceso a la justicia, se tiene como fecha de notificación la mencionada por el recurrente.

En ese sentido, el plazo para la interposición de la demanda transcurrió del viernes veintiuno al martes veinticinco, siendo que el recurso se presentó el lunes veinticuatro del mismo mes y año, de ahí que su presentación sea oportuna.

Los días sábado y domingo no se toman en cuenta, de acuerdo al criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 8/2019, de rubro: **COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES.**

2.3. Legitimación. El medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, esto es, Aarón Pérez Pacheco en su calidad de Agente Municipal

⁴ Exclusivamente se advierte que la Sala Regional responsable solicitó al Tribunal local que, en auxilio, notificara personalmente al ahora recurrente.



de Macuilxóchitl, quien se encuentra legitimado para promover el recurso de reconsideración, debido a que fue actor en el juicio ciudadano ante la Sala Regional SX-JDC-17/2020.

2.4. Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para promover el recurso de reconsideración porque controvierte la sentencia de la Sala Regional Xalapa que resolvió el juicio ciudadano que promovió para cuestionar la validez de la elección de concejales al Ayuntamiento de San Jerónimo Tlacoahuaya, para el periodo 2020-2022, en el que manifestó vulneración al principio de universalidad del sufragio, al no haberse permitido votar a los ciudadanos de la Agencia que representa.

2.5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley de Medios no prevé otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación del recurso de reconsideración.

2.6. Requisito especial de procedibilidad

De conformidad con los artículos 61, apartado 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, de la Ley de Medios, la reconsideración procede para impugnar las sentencias de las salas regionales del Tribunal Electoral en las que se haya resuelto la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal.

Una lectura funcional de esos preceptos ha llevado a que esta Sala Superior sostenga que el recurso de reconsideración es procedente contra sentencias en que se resuelva u omitan resolver cuestiones propiamente constitucionales.

Entre los casos que pueden ser objeto de revisión, se han identificado las sentencias en donde haya un pronunciamiento sobre la constitucionalidad

de una norma electoral, su inaplicación, cuando se defina la interpretación directa de una disposición de la Constitución⁵, o bien, cuando se hubiera planteado alguna de esas cuestiones y se aduzca que la sala regional realizó un estudio o lo omitió⁶.

En el caso, la Sala Xalapa determinó confirmar la validez de la elección derivado de la identificación de un régimen municipal diferenciado, al considerar que la Agencia Municipal de Macuilxóchitl y la comunidad de San Jerónimo Tlacoahuaya, son comunidades autónomas entre sí y, por tanto, se trata de un conflicto intercomunitario, por lo que resulta justificado que los habitantes de la Agencia no participen en la asamblea electiva de las concejalías municipales.

La conclusión alcanzada por la responsable implicó un análisis de ponderación entre el derecho fundamental de autonomía y libre determinación y la observancia del principio de universalidad del voto que reclama la Agencia Municipal.

Ese desarrollo actualiza el supuesto de procedencia que consiste en haber realizado una interpretación directa de normas constitucionales. La identificación de los principios constitucionales que entraban en tensión en el caso, la interpretación de cada uno de ellos y su ponderación en atención a las circunstancias específicas, implican que la Sala Xalapa interpretó directamente la Constitución Federal.

⁵ Jurisprudencia 26/2012. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

⁶ Jurisprudencia 12/2014. RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 27 y 28.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REC-26/2020

De manera que subsiste un problema de constitucionalidad que es, en principio, combatido por el recurrente, cuestión que actualiza la procedencia del recurso de reconsideración.

3. Posibilidad de resolver el asunto en sesión no presencial.

Con motivo de la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor por la enfermedad causada por la enfermedad COVID-19, el pasado 26 de marzo del año en curso, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020, mediante el cual implementó, como medida extraordinaria y excepcional, la celebración de sesiones no presenciales para la resolución de asuntos urgentes, entendiéndose por éstos, aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable.

Mediante el Acuerdo General 4/2020 del pasado 16 de abril, se ampliaron los supuestos para determinar los asuntos que podrían ser resueltos en sesión no presencial a aquellos que, de manera fundada y motivada, la propia Sala Superior determinara con base en la situación sanitaria del país, de manera que, si las medidas preventivas se extendieran en el tiempo, según lo determinaran las autoridades sanitarias correspondientes, este Tribunal podría adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.

Posteriormente, por Acuerdo General del pasado 1 de julio, el Pleno de la Sala Superior estableció criterios adicionales a fin de discutir y resolver de forma no presencial asuntos de la competencia del Tribunal Electoral en el actual contexto de la contingencia sanitaria, dentro de los cuales se encuentran aquellos asuntos que involucren los derechos político-electorales de las personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

En el caso, la controversia se vincula con la validez de la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento de San Jerónimo Tlacoahuaya, Oaxaca, para el periodo 2020-2022.



Por tanto, al encontrarse el presente asunto dentro de los supuestos previstos en el último Acuerdo General precisado, es que puede resolverse mediante sesión no presencial.

4. Estudio de fondo

Contexto de la problemática

La problemática en el caso deriva de la elección municipal que se llevó a cabo en San Jerónimo Tlacoahuaya, para elegir a las concejalías al Ayuntamiento para el periodo 2020-2022.

Ese municipio se integra por la cabecera municipal y la agencia de Macuilxóchitl de Artigas Carranza.

La pretensión de la Agencia es participar en la elección de concejalías al Ayuntamiento, ya que tradicionalmente solo ha intervenido en la elección de su Agente Municipal.

La elección fue declarada válida por el Instituto local y posteriormente fue confirmada por el Tribunal local, bajo el argumento de que tradicionalmente la Agencia Municipal no ha intervenido en la elección de las autoridades de la cabecera municipal.

Además, el Tribunal local consideró que no existió un desconocimiento al principio de universalidad del sufragio porque este admite modulaciones siempre que sean razonables y, en el caso, estimó que la exclusión de la Agencia se encontraba justificada porque estaba vinculado el derecho de pertenencia e identidad de los miembros de la comunidad indígena en que se llevó a cabo la elección, por lo que no era viable una intromisión indebida a su sistema normativo indígena.

Inconforme, el ahora recurrente y otros ciudadanos de la referida Agencia promovieron juicios ciudadanos, los cuales fueron resueltos por la Sala

Regional Xalapa en el sentido de **confirmar** la sentencia del Tribunal local.

La Sala responsable consideró que se trataba de un conflicto intercomunitario, en el que estaban en colisión la autonomía de dos comunidades indígenas, derivado de la eficacia horizontal de los derechos fundamentales de dos sujetos de derecho que están en una situación de simetría.

Precisó que dentro de un territorio puede fácticamente haber dos o más comunidades indígenas y a todas ellas se les reconoce constitucionalmente su derecho de autodeterminación y autogobierno.

Consideró que la Norma Fundamental reconoce el principio de universalidad del sufragio; sin embargo, éste se debe entender vinculado a cada comunidad indígena, por lo que quienes pertenecen a San Jerónimo Tlacoahuaya tienen el derecho al voto en esa comunidad, mientras que quienes habitan a la comunidad de Macuilxóchitl pueden votar y ser electos como autoridades de la misma.

Concluyó que, ante la colisión de los derechos de autonomía, de dos comunidades que no se identifican vinculadas, la controversia no puede ser resuelta mediante la nulidad de la elección, porque existen otras alternativas para garantizar sus respectivas autonomías, como reconocer a la Agencia municipal como una comunidad autónoma y en condiciones de igualdad con la cabecera.

Para ello vinculó al Instituto local, así como a las comunidades de San Jerónimo Tlacoahuaya y Macuilxóchitl, a efecto de elaborar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la Agencia Municipal.



Determinación de la controversia

Como se precisó, el recurrente controvierte la sentencia de la Sala Regional Xalapa que, en segunda instancia, confirmó la validez de la elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya, Oaxaca, que se rige por sistemas normativos indígenas.

Su pretensión es que se declare la nulidad de la elección porque no se le permitió votar a los habitantes de la Agencia de Macuilxóchitl de Artigas Carranza, perteneciente al aludido municipio.

Al respecto, manifiesta esencialmente que la determinación impugnada vulnera el derecho de los ciudadanos de la Agencia municipal a votar y ser votados y no observa los derechos constitucionalmente reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas.

Precisa que, si bien la Constitución Federal reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la libre determinación, así como la autonomía para decidir su forma de organización y elegir a sus autoridades; este derecho no es absoluto, ya que se deben respetar los derechos humanos y no es posible discriminar a los habitantes asentados fuera de la cabecera municipal al no permitirles votar por las autoridades municipales.

La litis consiste en determinar, mediante un análisis con perspectiva intercultural, si en la elección municipal fue vulnerado el principio de universalidad del sufragio, al no haber participado los habitantes de la Agencia municipal, o bien, si existe una justificación para modular el aludido principio y, consecuentemente, se confirme la validez de la elección.

No pasa desapercibido que la Sala Regional responsable, al abordar la controversia que le fue planteada, analizó lo relativo a la participación de la Agencia municipal en los recursos municipales; sin embargo, ello no es

motivo de agravio, por lo que exclusivamente se abordará el estudio de la validez de la elección municipal a la luz de la posible violación a la universalidad del voto.

Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que son **infundados** los argumentos del recurrente, pues del análisis jurídico de la controversia y de las constancias de autos, bajo una perspectiva de interculturalidad, se advierte que se trata de un conflicto entre dos comunidades indígenas que si bien se encuentran vinculadas política y administrativamente en un solo municipio, se trata de poblaciones que tradicionalmente se han identificado como autónomas.

Por ello, al reconocer individualmente su derecho a la autodeterminación, se justifica una modulación al principio de universalidad del sufragio, porque cada una de ellas elige a sus correspondientes autoridades.

Razones que sustentan la decisión

- **Marco referencial**

- **Reconocimiento de la autodeterminación de las comunidades indígenas**

Debe precisarse que, tratándose de conflictos comunitarios, es necesario valorar el contexto en que surgen, a fin de definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.



En este sentido, ante la existencia de un escenario de conflicto comunitario, el análisis contextual permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución Federal, como en la local (entre ellas, Oaxaca), así como por el Derecho internacional, evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia podría resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.

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

Adicionalmente, el Convenio 169⁷ dispone, en su artículo 8, que "al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario", y entre ellas "el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

⁷ Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que, en asuntos relacionados con los derechos de las comunidades indígenas, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural⁸.

Tales derechos implican que son los propios pueblos y comunidades indígenas quienes deben tomar las decisiones relativas a sus asuntos internos y disponer de medios para ejercer su autonomía, siempre que no se ponga en riesgo la unidad nacional, y con absoluto respeto a los derechos humanos de sus integrantes.

Así, de los citados derechos se derivan otros establecidos en el apartado A del artículo 2º constitucional, entre ellos, su capacidad de definir, a través del sufragio, sus propias instituciones, esto es, de elegir a sus autoridades de acuerdo con la voluntad de los integrantes de la comunidad.

La fracción VII del Apartado A del artículo 2º de la Constitución Federal, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, establece que *“Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”*.

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

⁸ Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51. Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 59



- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes (fracción II).
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la “soberanía de los estados” (fracción III).
- Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando la preceptiva constitucional. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (fracción VIII).

La configuración de esos derechos fundamentales **reconoce como centro de imputación normativa a las propias comunidades indígenas**, asignando a este colectivo la titularidad de los derechos descritos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha señalado que los derechos de los pueblos indígenas presuponen que se protegen a las propias comunidades, que están son, por tanto, los sujetos de los derechos.

La *Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas* de 2007 establece, en su artículo 1, que: "Los 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".

En igual sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 17, de noviembre de dos mil cinco, señaló expresamente que el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas también asiste a los pueblos indígenas en su calidad de sujetos colectivos y no únicamente a sus miembros como sujetos individuales de derechos⁹.

En su Observación General 21 de 2009, el Comité interpretó que la expresión "toda persona" contenida en el artículo 15.1.a) del Pacto "se refiere tanto al sujeto individual como al sujeto colectivo. En otras palabras, una persona puede ejercer los derechos culturales: a) individualmente; b) en asociación con otras; o c) dentro de una comunidad o un grupo" (párr.8). Además, otros instrumentos de protección regional como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1986 han establecido la protección especial de ciertos derechos de los pueblos tribales en función del ejercicio de derechos colectivos. [...].¹⁰

En atención a lo anterior **los derechos fundamentales de autodeterminación y autonomía pertenecen de manera directa y colectiva a las comunidades indígenas**, desde la perspectiva de protección de derechos humanos nacional, como internacional.

⁹ párr. 7, 8 y 32

¹⁰ COIDH; *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Sentencia (Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012).



Ahora, si bien la Constitución establece derechos específicos de los pueblos y comunidades indígenas frente a los municipios (fracción, VII, del Apartado A del artículo 2º), el derecho de autodeterminación y autonomía no se agota en la facultad de nombrar a sus representantes o autoridades municipales.

Como quedó establecido, los sujetos protegidos por los citados derechos son fundamentalmente las propias comunidades indígenas; **por lo que la organización de las autoridades y órdenes administrativos ordinarios no agota ni delimita este derecho.** Es decir, **las comunidades ejercen su autonomía y autodeterminación independientemente del sistema orgánico-administrativo municipal.**

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

De manera paralela, los ciudadanos indígenas no sólo tienen el derecho de elegir por quién votar para los cargos de elección popular usuales e incluso elegir a sus representantes ante el municipio; sino que además tienen el derecho de elegir a sus propias autoridades tradicionales, aunque estas no correspondan con las autoridades municipales ordinarias.

Lo que permite considerar, por ejemplo, que dentro de un estado o un distrito o dentro del territorio de un municipio puede fácticamente haber dos o más comunidades indígenas y a todas ellas se les está constitucionalmente reconocido su derecho de autodeterminarse y gobernarse autónomamente. Por ello, entre otras cuestiones pueden

nombrar sus propias autoridades, independientemente de la división política y administrativa estatal o municipal.

Decisión

Una vez precisado el análisis contextual, las circunstancias del caso y las premisas normativas, se debe identificar si las comunidades de San Jerónimo Tlacoahuaya y Macuilxóchitl son efectivamente autónomas, pues el recurrente afirma que la Agencia no cuenta con autonomía plena, ya que se encuentra supeditada administrativamente a la cabecera municipal.

Como se precisó, el reconocimiento de la autodeterminación y autogobierno de las comunidades indígenas atiende en primer lugar al vínculo que tengan, al compartir una historia, tradiciones, cultura, lengua, entre otros aspectos, que los unan y los diferencien de otras comunidades o poblaciones.

El reconocimiento de estos derechos no puede estar obstaculizado por la concepción jurídico-política del municipio, pues esta institución de larga tradición europea no es originaria de estas comunidades ni corresponde a su forma ancestral de organización, sino que fue adoptada paulatinamente en el territorio de nuestro país hasta permear como primer orden de gobierno.

Por ello, aunque se trate de comunidades vinculadas política y administrativamente por una unidad municipal, es necesario analizar los elementos que permitan advertir, en su caso, la autonomía de cada una de ellas para lograr armonizar los derechos en conflicto.

En este contexto, a juicio de esta Sala Superior, existen elementos que indican que se trata de un conflicto intercomunitario entre dos poblaciones indígenas autónomas, lo que justifica una modulación en el principio de



universalidad del sufragio, de modo que este se garantice al interior de cada una de las comunidades el derecho de elegir sus propias autoridades.

En primer lugar, un aspecto importante para llegar a esta conclusión es el **histórico**, ya que la comunidad de Macuilxóchitl no siempre formó parte del municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya.

El quince de marzo de mil ochocientos veinticinco, por decreto número 47 de la Ley de División y Arreglo de los Partidos que componen el Estado Libre de Oaxaca, se creó el Municipio de San Mateo Macuisuchil, con la categoría política de pueblo.¹¹

Con base en el mismo decreto, en esa fecha, se creó el Municipio de San Jerónimo, Tlacoahuaya, siendo su cabecera municipal Tlacoahuaya, y con la categoría política de pueblo¹².

El doce de noviembre de mil novecientos treinta y ocho, poco más de trece años después, mediante decreto 29, se declaró desaparecido el Municipio de San Mateo Macuilxóchitl, perteneciente al Distrito de Tlacolula y se incorporó al Municipio de San Jerónimo, Tlacoahuaya,¹³ situación que persiste hasta la actualidad.

Como se advierte, históricamente las comunidades de San Jerónimo Tlacoahuaya y Macuilxóchitl no comparten una creación común, pues inicialmente formaron municipios distintos y fue hasta mil novecientos treinta y ocho que, mediante decreto, desapareció el municipio de Macuilxóchitl y pasó a formar parte de Tlacoahuaya.

¹¹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática. División Territorial del Estado de Oaxaca de 1810 a 1995, Tomo I, Edición 1996, página 202.

¹² Ibidem, p. 878.

¹³ Ídem.

Otro aspecto importante es el propio reconocimiento que hacen las autoridades de ambas comunidades.

De constancias de autos se advierte que, mediante distintos escritos de quince de julio y uno de agosto de dos mil diecinueve, las autoridades y diversos ciudadanos de la Agencia Municipal de Macuilxóchitl de Artigas Carranza solicitaron la intervención de la Dirección Ejecutiva para que los habitantes de dicha Agencia pudieran participar con derecho a votar y ser votados en las elecciones municipales y tener representación en el Ayuntamiento.

Como consecuencia, el Instituto local emprendió mesas de trabajo a efecto de que las autoridades del Ayuntamiento dieran respuesta a la mencionada solicitud y de autos se desprende que lo sucedido en las mesas de trabajo fue lo siguiente:

- veintiocho de agosto. Solamente asistieron autoridades y ciudadanos de la agencia municipal. Las autoridades del Ayuntamiento (cabecera) no asistieron a la reunión, por lo que se reagendó.
- nueve de septiembre. No asistieron personas pertenecientes al Ayuntamiento, por lo que se ordenó que se corriera traslado de nueva cuenta con la solicitud de 15 de julio en la que autoridades y ciudadanos de la Agencia solicitaron intervenir en organización de la Asamblea electiva.
- veintitrés de septiembre. De nueva cuenta la cabecera no asistió a la reunión de trabajo.

El ocho de octubre, las autoridades del Ayuntamiento y de la Agencia Municipal se reunieron para discutir la petición hecha por la Agencia. De lo expuesto en esa reunión, se puede destacar lo siguiente:



El representante de la Agencia Municipal señaló que *“tanto la comunidad de Macuilxóchitl de Artigas Carranza como la cabecera, debemos tener el derecho a elegir la autoridad, debemos ir por vía tersa, no entrar en un conflicto, llegar a un acuerdo gradual para irnos integrando, sabemos que no puede ser integración tan tajante...”*¹⁴

El Presidente Municipal de San Jerónimo Tlacoahuaya, adujo *“hemos platicado y analizado este tema, sabemos que todos tienen los mismos derechos, tanto hombres como mujeres, también hemos tratado de sensibilizar a la comunidad y se lo hemos consultado, pero se complica porque esto nunca había pasado, no hay indicios de que la Agencia se haya involucrado en la toma de decisiones, vivimos una situación penosa donde existieron partidos políticos¹⁵ dentro de la toma de decisiones, es triste decir que hasta en las familias estuvieron divididas, tenemos miedo de que pueda volver a vivirse una situación donde se involucren personas ajenas a la comunidad...”*

Por su parte el Agente suplente adujo *“Es entendible que sientan un cambio de golpe al querer hacer valer nuestros derechos como Agencia, porque es cierto que nunca se había exigido, con respecto a los apoyos también en nuestro pueblo ha habido avance pero de obras que se han hecho por gestiones propias, hay un convenio que no se ha cumplido por completo lo único que queremos es también que se nos respete el derecho a participar en el ayuntamiento porque tenemos derecho a participar en el cabildo”*

Posteriormente, el Agente Municipal, señaló ***“...partamos de realidades, la realidad de Macuilxóchitl de Artigas Carranza es muy diferente a la de Tlacoahuaya, el contexto ha cambiado en cuanto nombrar a nuestras autoridades de la comunidad, durante mucho tiempo***

¹⁴ Foja 255 del Cuaderno Accesorio 1, del expediente SX-JDC-17/2020.

¹⁵ Posteriormente, el Presidente del Consejo Municipal aclara que nunca se ha elegido por partidos políticos, sino que la elección era por planillas.

Macuilxóchitl de Artigas Carranza se le daba presupuesto injusto, hasta el momento que nosotros planteamos un escrito para plantear una negociación, a ninguna de las partes nos conviene llegar a otras instancias porque podemos estar sin autoridad y sin recursos, por lo mismo le pido a usted señor presidente, planteemos una vía para llegar a un acuerdo, no queremos conflicto, ambos municipios nos necesitamos, estamos en nuestras rutas de desarrollo...”

Al efecto, el Presidente Municipal de San Jerónimo Tlacoahuaya, manifestó que *“Como usted lo menciona no tienen interés en participar en algún cargo, entonces para poder tomar decisiones no es necesario que integren el cabildo, hay un protocolo para tomar acuerdos que los involucra a ustedes si el propósito es recuperar lo que en algún momento perdieron por alguna situación, mencionaron también las vías de cómo recuperar esa categoría y en eso estamos en el acuerdo de también apoyarlos, pero que sea por ese lado, para no alterar la paz social del municipio, es cierto que trae consecuencias un proceso legal y esa es nuestra postura y no se dará paso atrás...”*

En ese contexto, el Presidente del Consejo Municipal indicó que *“en cuanto a la repartición de recursos también se ha mencionado a la comunidad que son mayor número de ciudadanos y ellos han mencionado que si no están de acuerdo en esa repartición de recursos, pues que se haga la separación de la Agencia Macuilxóchitl de Artigas Carranza con el municipio de Tlacoahuaya y que se unan a otro municipio...”*

El agente Municipal expresó *“Yo les solicito que ustedes lo replanteen en la Asamblea General, sólo queremos ejercer nuestros derechos de votar y ser votados”*.

El Síndico Municipal al efecto manifestó: *“Claro que no queremos un conflicto ante los tribunales, no queremos que confundan a la ciudadanía cada comunidad tiene su sistema normativo interno para elegir a sus*



autoridades municipales, la administración de recursos es un tema muy diferente a la elección de autoridades municipales”

Finalmente, el Presidente Municipal afirmó que la respuesta a la petición de la Agencia era en sentido negativo; sin embargo, llevaría el informe de la reunión a la Asamblea General Comunitaria.

Con base en lo anterior, las partes acordaron realizar otra reunión el quince de octubre siguiente a fin de conocer la decisión que tomara la Asamblea General comunitaria de San Jerónimo Tlacoahuaya.

En la reunión de trabajo de quince de octubre, personal del Instituto local certificó la imposibilidad de llevar a cabo la reunión programada, derivado del número de ciudadanos que acudieron, mismos que no podían ser atendidos en la sede del Instituto local, y ante la negativa de que se formaran comisiones para poder desahogar la mesa, se optó por darla por concluida.

No obstante, el Presidente Municipal entregó al Instituto local un oficio¹⁶ en el que hizo del conocimiento el acuerdo de la Asamblea General realizada el trece de octubre.

En este sentido, del oficio dirigido al Agente Municipal¹⁷, se constata que la Asamblea General concluyó, lo siguiente:

- Reconocieron que a la fecha la relación de cordialidad que se mantiene con la Agencia de Macuilxóchitl le ha permitido a cada una de las comunidades mantener sus prácticas comunitarias incluyendo las relacionadas con la elección de sus propias autoridades; tan es así, que quienes viven en la cabecera municipal

¹⁶ Visible a foja 267 del Cuaderno Accesorio 1, del expediente SX-JDC-17/2020.

¹⁷ Visible a foja 269 del Cuaderno Accesorio 1, del expediente SX-JDC-17/2020.

han respetado la forma de vida y organización de la agencia municipal desde que pasaron a ser parte del territorio municipal.

- La petición realizada por la agencia se sometió a consideración de la Asamblea, se precisó que *“Tradicionalmente quienes habitan en la cabecera municipal son quienes eligen a los concejales y quienes habitan en la agencia a su agente y demás autoridades, lo que se ha respetado desde que Macuilxóchitl fue anexado a Tlacoahuaya cuando perdió su categoría municipal y el sistema de cumplimiento de los servicios es diferente en cabecera y en la agencia”*.
- Por tanto, manifestaron que no debía alterarse estas prácticas de las comunidades por el interés de los recursos y lo que se debía hacer era buscar el diálogo.

Como se observa, existió reconocimiento respecto de que **cada comunidad tiene su sistema normativo interno para elegir a sus autoridades y cuenta con tradiciones de organización distintas**, lo que aporta otro elemento para concluir que se trata de comunidades autónomas.

Por otro lado, durante la sustanciación de los juicios ciudadanos que motivaron la sentencia impugnada, la Magistrada instructora, mediante proveído de cinco de febrero, requirió al Ayuntamiento de San Jerónimo Tlacoahuaya, por conducto de su Presidenta municipal, y al Agente Municipal de Macuilxóchitl, respectivamente, para que informaran la forma en que reciben su financiamiento público y si existe algún convenio entre el Municipio y la Agencia con relación a ese tema.



En cumplimiento, la Presidenta municipal mencionada informó lo siguiente:¹⁸

- De los recursos provenientes de los ramos 28 y 33, la Agencia de Macuilxóchitl administra directamente una parte y otra conforme la priorización de obras, en las cuáles la Agencia propone constructoras y atiende directamente el avance de las obras, en virtud de que el Ayuntamiento se limita a firmar la documentación necesaria para los efectos que proponga la Agencia.
- Respecto de los ingresos propios generados del impuesto predial, agua potable, alcantarillado, alta en padrón fiscal, licencias de uso de suelo, alineamientos, apeos, deslindes, actualización de padrón de comercios, son recaudados y administrados directamente por la Agencia, por lo que tales ingresos no se integran a la tesorería del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya, ya que la Agencia se opone a ello.

En desahogo del requerimiento, el Agente Municipal se limitó a manifestar¹⁹ que la participación que recibe la Agencia es por conducto de la autoridad municipal y desconoce si existe un convenio al respecto.

De lo anterior, se advierte que incluso en la administración de sus comunidades no existe homogeneidad ni se asumen como una unidad.

Con base en lo relatado, es factible concluir que tanto la Agencia Municipal de Macuilxóchitl como la Cabecera del Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya se asumen como comunidades autónomas.

Por lo anterior, con independencia de cuál comunidad ocupa la cabecera y cuál la Agencia, clasificaciones que corresponden a una visión orgánica-

¹⁸ Visible a fojas 94 a 97 del expediente SX-JDC-17/2020.

¹⁹ Fojas 70 y 71 del expediente SX-JDC-17/2020.

legal del municipio, desde una perspectiva intercultural, ambas comunidades son igualmente autónomas e independientes, pues son comunidades indígenas distintas y a cada una de ellas se le debe garantizar sus derechos fundamentales.

En este contexto, la controversia entre la cabecera municipal y la Agencia se trata de un conflicto intercomunitario de acuerdo con la tipología de conflictos, ya que de acuerdo con las circunstancias que enmarcan el asunto, no hay controversia de que se trata de dos comunidades indígenas con sistemas normativos internos independientes, rasgos históricos diversos y formas administrativas distintas.

En razón de ello, los ciudadanos de la Agencia no participan en la elección de autoridades de la cabecera y los habitantes de la cabecera no participan en la elección de autoridades de la Agencia.

En este tipo de casos esta Sala Superior ha seguido una línea jurisprudencial fuerte en el sentido de reconocer límites a la autonomía de las comunidades indígenas en los derechos fundamentales de sus individuos y proteger a estos últimos frente a intervenciones no justificadas que comentan las comunidades en los derechos de sus individuos.²⁰

No obstante, en las relaciones en las que se encuentran dos sujetos con iguales derechos (comunidad-comunidad), la relación jurídica provoca una colisión entre los mismos y exige la **necesaria ponderación** entre ambos por parte del operador jurídico para resolver los conflictos, considerando que se trata de dos sujetos que requieren igual protección y están en un plano horizontal, de manera que las interferencias en un derecho

²⁰ Como ejemplo véanse las siguiente Jurisprudencias 37/2014 SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO; y Jurisprudencia 22/2016 SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).



fundamental están en correlación directa de la satisfacción del otro derecho con el que colisiona.

Por tanto, el juzgador, para resolver conflictos entre dos comunidades igualmente autónomas, no puede recurrir a un ejercicio de maximización y protección unilateral de uno de los derechos en conflicto, sino que debe realizar una ponderación de aquellos derechos fundamentales que colisionen.

Por ello, deviene insuficiente el alegato del recurrente relativo a que la elección es nula al no respetarse el principio de la universalidad del sufragio, y que resulta contrario a derecho que la autoridad administrativa electoral local determinara que la elección de la comunidad de San Jerónimo Tlacoahuaya resultara válida a pesar de que se excluye a los ciudadanos de la Agencia.

Esta Sala Superior ha considerado que el principio de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos normativos, que son reconducibles a dos únicos aspectos, tener el carácter de ciudadano y no estar suspendido en el ejercicio de los derechos político-electorales, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos, sean estos federales, estatales o municipales sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

El criterio sobre el que se apoya esta igualdad democrática es únicamente el de ser ciudadano en el ejercicio y goce de los derechos políticos que le son inherentes, es decir, el único factor relevante para su establecimiento es la pertenencia a la comunidad política sobre la que ejercerá sus

funciones la autoridad electa, sin que constitucionalmente haya graduación o diferenciación alguna conforme a algún otro criterio.

En específico, respecto del voto en sus dos vertientes, “es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no es absoluto, sino requiere ser delimitado por el legislador ordinario competente a través de una ley”.

En efecto, el artículo 35, fracción II, del propio ordenamiento constitucional establece expresamente como prerrogativa de todo ciudadano: "*Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley*".

Como puede observarse, el ejercicio del derecho político-electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley.

En caso de las comunidades indígenas, debe entenderse que son las propias normas del sistema normativo interno las que delimitan este ejercicio.

Con base en lo anterior, el derecho a ser votado en general, como derecho humano fundamental, es también una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno de acuerdo a los artículos 40, 41 y 116 Constitucionales, en tanto quienes han de ocupar la titularidad de los Poderes de la Federación y de los Estados de la República, en representación del pueblo mexicano, requieren cumplir ciertos requisitos de la máxima relevancia que los vincule a la Nación Mexicana, tales como la nacionalidad, el ser nativo o la residencia, así como de idoneidad y compatibilidad para el cargo.



Lo anterior implica que la configuración de este derecho no es absoluta. Por tanto, se encuentra previsto sólo para aquellas personas que entre otras cosas pertenezcan a la propia comunidad política. El propio derecho fundamental de votar y a ser votado pertenece, en nuestro sistema constitucional, sólo a los mexicanos.

Con base en ello, se puede afirmar que la universalidad del derecho fundamental del voto sólo tiene como ámbito de protección y validez al interior de la comunidad, siempre que se vincule con criterios de pertenencia. De lo contrario se llegarían a extremos en los que cualquier persona podría ser elegida para cualquier cargo.

Igualmente, un entendimiento de la universalidad del voto sin el vínculo a la comunidad indígena implicaría que todos los miembros de una comunidad de una cierta Agencia puedan ser elegidas como autoridades tradicionales de otra comunidad de diversa Agencia, y viceversa.

La vinculación del derecho a ser elegido con la pertenencia a la comunidad se ve reforzada también en el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus propias autoridades, pues el derecho de autogobierno va ligado con la posibilidad de que sólo los miembros de esas comunidades tienen los derechos individuales de ser elegidos, pero por pertenecer a la comunidad indígena

Asimismo, un ejercicio de análisis con perspectiva intercultural y tomando en cuenta el pluralismo jurídico existente permite a esta Sala Superior considerar que el reclamo de la comunidad de la Agencia Municipal de Macuilxóchitl—reclamo que identificó la propia autoridad administrativa local desde la instancia administrativa— se trata del ejercicio de un derecho de autonomía de la Agencia para hacerlo exigible frente a las decisiones que toma San Jerónimo en su carácter de cabecera y que tengan repercusiones en la Agencia y pueden afectarle.

Esto es, Macuilxóchitl de Artigas Carranza trata de oponer su derecho de participación política derivado de su carácter de comunidad autónoma y autodeterminada, para participar en aquellas decisiones del cabildo que pueden afectar a la comunidad de la Agencia.

Por otra parte, al tratar de solventar la solicitud de la Agencia, la comunidad de San Jerónimo Tlacoahuaya reconoce como principal impedimento que la comunidad de Macuilxóchitl no interfiera en su sistema normativo interno para nombrar a sus autoridades tradicionales.

Desde esa perspectiva, el actual conflicto se trata de una colisión de dos derechos de autonomía, por un lado, San Jerónimo Tlacoahuaya quiere mantener su sistema de elecciones sin interferencias de otra comunidad, y por otro lado Macuilxóchitl que quiere intervenir en las decisiones que toma la cabecera y que afectan su autonomía.

Esta colisión de derechos no se resuelve con la nulidad de la elección. Ello porque esa medida no cumple con el tercer nivel de análisis para resolver la colisión de principios, consistente en que la medida analizada sea necesaria para el fin que busca.

Ello porque acceder a la pretensión del recurrente trastocaría el sistema normativo interno de ambas comunidades, cuando existen otras medidas alternativas que llegan al mismo fin legítimo buscado, sin que se vulnere la autonomía de ambas comunidades.

Esas otras medidas que permiten la maximización de los dos derechos pueden consistir en reconocer a la comunidad de Macuilxóchitl como una comunidad autónoma y en condiciones de igualdad con la cabecera.

A partir de estas medidas y presupuestos, se pueden prever acciones que consistan en vincular a la comunidad de San Jerónimo Tlacoahuaya para que mantenga canales de comunicación útiles y negociación con



Macuilxóchitl, a efecto de generar acuerdos que cumplan ambas partes respecto de cómo participará la Agencia en las decisiones que afecten a su comunidad. Esa determinación se podrá hacer de la forma en la que acuerden ambas comunidades.

Entendiendo que en tanto que este pronunciamiento reconoce a la Agencia como comunidad autónoma, ésta tiene todos los derechos correspondientes para lograr que sea tratada como una comunidad con los mismos derechos que la cabecera, por ejemplo, a que se le **consulte** de todas las decisiones que puedan afectar a su comunidad; asimismo, en caso de que no se generen acuerdos, la Agencia tiene a salvo los derechos derivados su autonomía y autodeterminación para hacerlos valer ante los órganos jurisdiccionales competentes.

Por tanto, derivado de la identificación y reconocimiento de autonomía y libre determinación de San Jerónimo Tlacoahuaya y Macuilxóchitl, como comunidades autónomas, se comparte la conclusión de la responsable sobre **vincular** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para generar mecanismos de diálogos y acuerdos entre ambas comunidades a efecto de generar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la citada Agencia.

Esta participación de la autoridad electoral debe ser eficaz y, en el ámbito de su competencia, debe buscar maximizar el derecho de autodeterminación de ambas comunidades, generando acuerdos que permitan satisfacer sus necesidades políticas y electorales.

Similares consideraciones sostuvo esta Sala Superior al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-33/2017, SUP-REC-39/2017 y SUP-REC-1185/2017, SUP-REC-61/2018, SUP-REC-411/2018 y SUP-REC-422/2019.

5. Conclusión

Al desestimarse los planeamientos del recurrente, conforme con lo razonado en el presente fallo, se debe **confirmar** la sentencia recurrida.

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes formulan voto particular; ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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



VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-26/2020, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

Con el debido respeto a las señoras Magistradas y los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, a fin de expresar las razones por las que nos apartamos de algunas consideraciones sustentadas por la mayoría, formulamos el presente **voto particular**.

1. Contexto de la controversia

El Agente Municipal de Macuilxóchitl de Artigas Carranza controvierte la sentencia de la Sala Regional Xalapa que, en segunda instancia, confirmó la validez de la elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya, Oaxaca, que se rige por sistemas normativos indígenas.

Su pretensión es que se declare la nulidad de la elección porque no se le permitió votar a los habitantes de la agencia

municipal, lo que vulnera el principio de universalidad del sufragio.

2. Consideraciones de la mayoría

En la sentencia aprobada por la mayoría de quienes integran el Pleno de la Sala Superior, se reconoce una modulación al principio de universalidad del sufragio, al considerar que se trata de un conflicto entre dos comunidades indígenas que se encuentran vinculadas política y administrativamente en un solo municipio, pero que tradicionalmente se han asumido como poblaciones autónomas.

Se sostiene que la universalidad del derecho fundamental del voto sólo tiene como ámbito de protección y validez al interior de la comunidad, siempre que se vincule con criterios de pertenencia, lo que no sucede en el caso, ya que la agencia municipal es una comunidad autónoma que nunca ha participado en la elección de autoridades municipales, ya que solo elige a sus propias autoridades conforme a sus usos y costumbres.

Se precisa que el conflicto se trata de una colisión de dos derechos de autonomía, por un lado, San Jerónimo Tlacoahuaya quiere mantener su sistema de elecciones sin interferencias de otra comunidad y, por otro lado, Macuilxóchitl de Artigas Carranza que quiere intervenir en las decisiones que toma la cabecera y que afectan su autonomía.



De lo anterior, se concluye que ambas comunidades pueden participar de manera diferenciada en la elección de sus respectivas autoridades, sin que dicha circunstancia implique una violación al principio de universalidad del sufragio, porque se reconoce individualmente el derecho de cada comunidad a su autogobierno, aunque se encuentren unidas en un solo municipio.

Es decir, se reconoce un régimen municipal diferenciado que permite que una comunidad perteneciente al Municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya no participe en la elección de sus autoridades municipales.

3. Razones del disenso

No compartimos las referidas consideraciones de la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Sala Superior, en virtud de que, en nuestro concepto, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se manifiesta en la libertad para decidir sus formas internas de organización política; misma que se traduce en la libertad para elegir a sus representantes o autoridades conforme a sus tradiciones y normas internas.

El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las entidades federativas, parte de la base de la división de su territorio, en las entidades federativas y los

municipios cuyo órgano de gobierno es el ayuntamiento; de ahí que, la elección de las autoridades propias de la comunidad indígena, y, contrario a lo que sostiene el criterio de mayoría, deben tener correspondencia con las autoridades municipales ordinarias.

El abrir la posibilidad de que, bajo la justificación del ejercicio del régimen municipal diferenciado, se traduzca en que la agencia no participe en la elección de sus autoridades municipales rompe la lógica y finalidad constitucional del municipio, así como las funciones que tiene asignadas el Ayuntamiento, al pretender legitimar y reconocer un nivel de gobierno cuya existencia no reconoce la Constitución, lo que de suyo constituye una transgresión al sistema federal.

En nuestra opinión, la circunstancia de que el Estado Mexicano está obligado a garantizar la autonomía y libertad de organización de los pueblos indígenas lleva a considerar que tienen derecho de elegir a sus gobiernos bajo el marco y forma en que la Constitución contempla; de ahí que, el reconocimiento de un régimen administrativo de las agencias constituye un nivel de gobierno que nuestra norma fundamental no prevé.

Sostener dicha posibilidad da lugar a la administración autónoma de los recursos a la agencia municipal, lo que lleva a crear una autoridad de facto, que deslegitima la conformación federal del Estado Mexicano, cuya base de la división territorial y organización política es el municipio, por lo que, al pretender



reconocer un nivel de gobierno que la soberanía no ha decidido establecer a efecto de que las comunidades y pueblos indígenas ejerzan su derecho de autonomía, a nuestro parecer no puede superponerse a la estructura en la que se organiza el Estado Mexicano.

Así, el que el órgano de gobierno de los municipios sea el ayuntamiento ocasiona que dicho órgano se encuentre integrado por representantes de todas las comunidades asentadas en el territorio con que el Municipio cuenta, por tanto, es válido considerar que es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional.

Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política, administrativa, jurídica, social, territorial y económica, que constituye una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población.

El reconocer a la agencia municipal y a la cabecera municipal como comunidades autónomas da lugar a la creación de facto a un ámbito de gobierno diferente del ayuntamiento; situación que, a nuestra consideración, no encuentra justificación en el ejercicio del derecho de autonomía de la comunidad indígena que se agrupa en la agencia municipal.

Lo anterior, porque el sistema federal en el que descansa la democracia representativa del Estado Mexicano diseñó que el municipio a través del ayuntamiento, será el encargado de velar por la organización política de su población, sobre la base del crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia, la equidad y los principios de la democracia mexicana. Por tal motivo, es que las decisiones que las autoridades del Ayuntamiento determinen, necesariamente tendrán repercusiones sobre la totalidad de la población del municipio, en el entendido de que dicha población se conforma por todos los centros de población asentados en el territorio del municipio.

En este sentido, en el Estado de Oaxaca²¹ se establece que las actuaciones de las comunidades indígenas en donde se les reconoce el derecho para la elección de los funcionarios de los ayuntamientos deben ser compatibilizadas y convalidadas por las autoridades estatales y de ningún modo podrán contravenir a la Constitución Federal.

De esta manera, dada la naturaleza jurídica del ayuntamiento y las funciones constitucionales que tiene conferidas, no es factible señalar que representa y gobierna solamente a la comunidad de la cabecera municipal, sino por el contrario tiene la función de representar a una agrupación social asentada en un territorio delimitado, con independencia de si se trata de una o varias comunidades indígenas con sistemas de cargos y

²¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, artículos 29, 31, 43 y 65 bis.



formas de autogobierno propios; de ahí que la Federación se relacione con estas autoridades para efecto de ejecutar la coordinación presupuestal que la Federación destina al régimen municipal, entre otras tareas.

Por tal motivo, es que consideramos que el reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo ámbito de gobierno ni mucho menos en sentido de facultar a las autoridades de las agencias municipales para ejercer y desarrollar las funciones que corresponden al Ayuntamiento, pues a nuestra consideración, hacer dicha equivalencia asumiéndolo como un régimen municipal diferenciado, va más allá del diseño constitucional con que cuenta el Municipio, en términos del numeral 115 de la Constitución y no da lugar a que los recursos provenientes de la Federación puedan ser ejercidos por las autoridades de la agencia municipal.

En este orden de ideas, las agencias municipales tratándose de comunidades indígenas, deben encontrar representación ante los ayuntamientos, y tener cabida en la integración del órgano municipal, puesto que la Constitución únicamente, reconoce que el ayuntamiento se conforma por un presidente municipal y del número de regidores y síndicos que determina la ley, de ahí que, se insiste en que un régimen municipal diferenciado no está contemplado en la Constitución.

Un elemento que prevé la Constitución y define a los pueblos indígenas, es que éstos forman “una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres” y destaca que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejerce en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Tan es así, que ante la existencia de este tipo de conflictos intercomunitarios, en los cuales entran en tensión diversos derechos, se debe vincular a las autoridades del estado a efecto de que generen las políticas públicas necesarias que originen canales de comunicación, que aminoren las controversias generadas por la tensión en el ejercicio de los mencionados derechos fundamentales, en pro de un proyecto común: el desarrollo de las comunidades indígenas con pleno respeto a su cosmovisión y a los derechos político electorales de los ciudadanos que cohabitan en un mismo municipio, debiendo respetar la estructura orgánica-administrativa del municipio.

Por tanto, se debe analizar a la luz de la finalidad de la norma, que el municipio es la célula fundamental del sistema federal por mandato constitucional y, por tanto, la institución idónea y eficaz que permite que los pueblos y comunidades indígenas tienen canales de comunicación con los diversos ámbitos de gobierno, a fin de que en aquellos asuntos en que estén involucrados sus derechos, cuenten con la interlocución



adecuada para la manifestación de sus opiniones y necesidades ante las autoridades.

Esta posición no ignora el reconocimiento de la autonomía y autodeterminación de las comunidades indígenas, sino que busca generar una armonización entre todos los valores y principios constitucionales involucrados en la controversia y, sobre todo, una solución que permita a todos los habitantes de un municipio participar sin distinción ni exclusión en la toma de decisiones fundamentales que afectan su vida diaria.

En virtud de las consideraciones que exponemos, de manera respetuosa, nos apartamos del criterio relativo al ejercicio de regímenes municipales y emitimos el presente **voto particular**.

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.