



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**SUP-REC-72/2020
ENGROSE**

Recurrentes: Fernando Damián Damián
Responsable: Sala Xalapa

Tema: desechamiento por no existir cuestiones de constitucionalidad ni convencionalidad.

Hechos

**Método de
elección
municipal
desde 2017**

-Puede votar toda la ciudadanía del municipio, incluyendo la agencia.
-Pueden ser electos habitantes de la cabecera para todos los cargos, excepto la Regiduría de Educación que está reservada para los habitantes de la agencia.
-Se estableció que a inclusión de la agencia sería de manera paulatina.

**Elección
periodo 2020-
2022**

Se a cabo la elección sin participación de la agencia.

**Validez parcial
de la elección.**

El OPLE consideró válida la elección de todos los cargos del ayuntamiento excepto la Regiduría de Educación, porque no se permitió votar a la agencia a la que le corresponde esa posición, por lo que ordeno que ese cargo fuera designado por la agencia.

**Sentencia
local.**

El tribunal local: a) Anuló la elección porque no se permitió participar a la agencia.

**Sentencia
regional
impugnada.**

Sala Xalapa: Consideró correcto que el tribunal local anulara la elección, porque la exclusión de la agencia municipal violentó el SIN, y los principios de universalidad del sufragio y progresividad

SUP-REC-72/2020.

El presidente municipal electo impugno la sentencia regional.

Improcedencia de la solicitud

El asunto no reúne los requisitos especiales de procedencia del recurso de reconsideración, ya que, si bien se impugna una sentencia emitida por una Sala Xalapa, de su análisis, así como del escrito de demanda del recurrente, se advierte que no existió declaración alguna sobre la constitucionalidad o convencionalidad de algún precepto legal.

Lo anterior, porque en la sentencia impugnada, la Sala Xalapa se limitó a realizar un estudio para determinar si fue correcta o no la determinación del Tribunal local que anuló la elección municipal controvertida.

En ese sentido, la responsable consideró que el tribunal local no había vulnerado la autonomía de la comunidad al ordenar la inclusión de la agencia, ya que su decisión se apegó a los precedentes jurisdiccionales derivados del proceso electivo 2017-2019 en ese municipio, por ello, confirmó la sentencia local que invalidado la asamblea general comunitaria de elección, ya que no se permitió la participación de la agencia municipal, a pesar de que ya tenía un derecho adquirido, de acuerdo al propio sistema normativo interno.

Conclusión: Es improcedente el medio de impugnación al no satisfacer el requisito especial de procedencia toda vez que la responsable se limitó a realizar un análisis de mera legalidad.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTES: SUP-REC-72/2020

ENCARGADO DEL ENGROSE:
MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA¹

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

Sentencia que declara improcedente el recurso de reconsideración promovido por Fernando Damián Damián, para controvertir la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-58/2020, y su acumulado, por no cumplirse el requisito especial de procedencia de la reconsideración.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES	1
II. COMPETENCIA	3
III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.....	4
IV. IMPROCEDENCIA.....	4
1. Marco normativo.	5
2. Caso concreto.	7
¿Qué resolvió la Sala Xalapa?.....	7
¿Qué expone el recurrente?	8
¿Qué decide esta Sala Superior?	9
3. Conclusión.....	12
V. RESUELVE.....	12

GLOSARIO

Agencia municipal:	Agencia municipal de San Pedro Tulixtlahuaca, Jamiltepec, en el estado de Oaxaca.
Cabecera municipal:	Cabecera municipal de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, en el estado de Oaxaca.
OPLE:	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
DESNI:	Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Recurrente:	Fernando Damián Damián.
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

I. ANTECEDENTES

1. Dictamen (DESNI-IEEPCO-CAT-399/2018). El veintitrés de septiembre de dos mil dieciocho, la DESNI identificó el método de

¹ Secretariado: Fernando Ramírez Barrios y Javier Ortiz Zulueta.

elección de concejales al ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Oaxaca, el cual se realiza en asamblea comunitaria, y la convocatoria se publica en los lugares más visibles y concurridos de la cabecera municipal y de la agencia de San Pedro Tulixtlahuaca, mediante citatorios y el perifoneo correspondiente.

En el dictamen se estableció que podría votar toda la ciudadanía de la cabecera municipal y de la agencia, para lo cual, los primeros tenían derecho a ser electos para cualquier cargo, salvo para la regiduría de educación, debido a que estaba reservada para los segundos, derivado de que en la elección extraordinaria de dos mil diecisiete se acordó que su incorporación a los cargos sería paulatina.

El OPL aprobó el dictamen el cuatro de octubre de dos mil dieciocho.

2. Asamblea general comunitaria. El seis de octubre de dos mil diecinueve, se celebró la asamblea electiva del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, para el periodo 2020-2022.

3. Acuerdo del OPLE (IEEPCO-CG-SNI-280/2019). El catorce de diciembre de dos mil diecinueve, el OPLE calificó como **parcialmente válida** la elección ordinaria de concejales debido a que no se ajustó al sistema normativo modificado en su elección extraordinaria de dos mil diecisiete y ordenó que se le permitiera a la agencia únicamente designar a la regiduría de educación.

4. Impugnación local (JDCI/178/2019). El veintiuno de diciembre posterior, las autoridades de la agencia municipal presentaron un juicio local y el Tribunal local resolvió el quince de febrero de dos mil veinte en el sentido de revocar la decisión del OPL y decretar la **nulidad de la elección ordinaria**, por lo que nombró a un comisionado municipal provisional a efecto de que, junto con las autoridades tradicionales, convocara y celebrara una elección extraordinaria.

5. Impugnaciones federales (SX-JDC-58/2020 y su acumulado). El



veintiuno de febrero y el tres de marzo de dos mil veinte², se presentaron sendos juicios ciudadanos federales en contra de la sentencia local.

El siete de abril de dos mil veinte, la Sala Regional Xalapa celebró una sesión no presencial para resolver los juicios federales por tener el carácter de urgentes y, entre otros aspectos, modificó la sentencia del Tribunal local a efecto de **convalidar la nulidad de la elección ordinaria** y ordenó la designación de un concejo municipal (integrado paritariamente por ciudadanos de la cabecera y de la agencia municipal) a fin de que se encargara de convocar y llevar a cabo la elección extraordinaria de mérito.

6. Recurso de reconsideración. El diecisiete de abril posterior, el recurrente, ostentándose como presidente municipal electo, interpuso el presente medio de impugnación.

El expediente se turnó a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien, en su oportunidad, radicó y admitió a trámite el recurso.

7. Sesión pública y engrose. En sesión pública de ocho de julio, por mayoría de votos se rechazó el proyecto formulado por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y se encargó al Magistrado Felipe de la Mata Pizaña el engrose correspondiente.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer de la impugnación a la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-58/2020 y su acumulado³.

² En adelante, todas las fechas corresponden a dos mil veinte, salvo mención en contrario.

³ Con fundamento en los artículos 189, fracciones I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley de Medios.

III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL.

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 6/2020⁴, por el cual se amplió el catálogo de asuntos que se pueden resolver de forma **no presencial** durante la contingencia sanitaria.

Lo anterior, con el propósito de cumplir con los parámetros de una justicia de proximidad con la ciudadanía, pronta, completa e imparcial, contemplados en la Constitución⁵ y evitar poner en riesgo el derecho a la salud de la ciudadanía y de los trabajadores del Tribunal Electoral.

En ese sentido, se amplió el catálogo de asuntos que se pueden resolver mediante las sesiones no presenciales, de tal manera que además de los urgentes y los previstos en el numeral 12, segundo párrafo, del Reglamento, se puedan resolver los medios de impugnación relacionados con asuntos que involucren los derechos político-electorales de las personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.

En el caso concreto, el recurrente se auto adscribe como indígena perteneciente al municipio de San Antonio Tepetlapa, y argumentan una posible vulneración a su sistema normativo interno en cuanto a la declaración de no validez de elección de concejales del ayuntamiento, con motivo de la sentencia emitida por la Sala Regional.

De ahí que, en el presente asunto se actualiza la hipótesis para que pueda ser discutido y resuelto de forma no presencial, de acuerdo a lo establecido en el artículo 1, inciso a), del Acuerdo General 6/2020, emitido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral.

IV. IMPROCEDENCIA

Los recursos son **improcedentes** porque se controvierte una sentencia que no está relacionada con cuestiones vinculadas al análisis de constitucionalidad o convencionalidad de alguna norma jurídica o

⁴ El pasado primero de julio.

⁵ Artículo 17 de la Constitución.



incidencia de la interpretación constitucional en su estudio.

1. Marco normativo.

La normativa prevé desechar las demandas cuando el recurso o juicio de que se trate sea notoriamente improcedente.⁶

Por otro lado, se establece que las sentencias dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables y adquieren la calidad de cosa juzgada, a excepción de aquellas que se puedan controvertir mediante el presente recurso.⁷

Por su parte, el recurso procede **para impugnar las sentencias de fondo**⁸ dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes:

- A.** En los juicios de inconformidad promovidos para impugnar los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores.
- B.** En los demás juicios o recursos, cuando se determine la inaplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución.

Asimismo, se ha ampliado la procedencia de la reconsideración, cuando:

-Expresa o implícitamente se inapliquen leyes electorales,⁹ normas partidistas¹⁰ o consuetudinarias de carácter electoral.¹¹

⁶ En términos del artículo 9 de la Ley de Medios.

⁷ Conforme al artículo, 25 de la Ley de Medios, en relación con el artículo 195, fracción IV, de la Ley Orgánica.

⁸ Acorde al artículo 61 de la Ley de Medios y la Jurisprudencia 22/2001 de rubro: **"RECONSIDERACIÓN. CONCEPTO DE SENTENCIA DE FONDO, PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO"**, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 25 y 26.

⁹ Jurisprudencia 32/2009, de rubro: **"RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL."**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 46 a 48.

SUP-REC-72/2020

-Se omita el estudio o se declaren inoperantes los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de normas electorales.¹²

-Se declaren infundados los planteamientos de inconstitucionalidad.¹³

-Exista pronunciamiento sobre la interpretación de preceptos constitucionales, orientativo para aplicar normas secundarias.¹⁴

-Se ejerza control de convencionalidad.¹⁵

-Se aduzca la existencia de irregularidades graves con la posibilidad de vulnerar principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales la Sala Xalapa omitió adoptar medidas necesarias para garantizar su observancia y hacerlos efectivos; o bien, se deje de realizar el análisis de tales irregularidades.¹⁶

¹⁰ Jurisprudencia 17/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS.”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 32-34.

¹¹ Jurisprudencia 19/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

¹² Jurisprudencia 10/2011, de rubro: **“RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO SE OMITIÓ EL ESTUDIO O SE DECLARAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS RELACIONADOS CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES.”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 38 y 39.

¹³ Criterio aprobado por la Sala Superior, en sesión pública de veintisiete de junio de dos mil doce, al resolver los recursos de reconsideración **SUP-REC-57/2012** y acumulado.

¹⁴ Jurisprudencia 26/2012, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES.”**, consultable en 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.

¹⁵ Jurisprudencia 28/2013, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA CONTROVERTIR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO EJERZAN CONTROL DE CONVENCIONALIDAD”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 67 y 68.

¹⁶ Jurisprudencia 5/2014, de rubro: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CUANDO SE ADUZCA LA EXISTENCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES QUE PUEDAN AFECTAR LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES EXIGIDOS PARA LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES.”**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 25 y 26.



-Se aduzca el indebido análisis u omisión de estudio sobre la constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación.¹⁷

- Cuando se advierta una violación manifiesta al debido proceso o en caso de notorio error judicial.¹⁸

- Cuando la Sala Superior considere que se trata de asuntos inéditos o que impliquen un alto nivel de importancia y trascendencia que generen un criterio de interpretación útil para el orden jurídico nacional, respecto de sentencias de las Salas Regionales.¹⁹

Acorde con lo anterior, si se deja de actualizar alguno de los supuestos mencionados, la reconsideración será improcedente.²⁰

2. Caso concreto.

¿Qué resolvió la Sala Xalapa?

La Salas Xalapa confirmó la nulidad de la elección municipal con base en los siguientes razonamientos.

Consideró que en la elección extraordinaria de dos mil diecisiete, la cabecera y la agencia del municipio **modificaron el sistema normativo interno con la finalidad de permitir que la ciudadanía de la agencia San Pedro Tulixtlahuaca participara en los procesos electivos** a fin de votar para cualquier cargo y ser votados exclusivamente en la regiduría de educación, con la precisión de que el acceso al resto de los puestos sería paulatino.

¹⁷ Jurisprudencia 12/2014, de rubro: "**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.**", consultable en 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.

¹⁸ Jurisprudencia 12/2018, de rubro: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL.**", consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 30 y 31.

¹⁹ Jurisprudencia 5/2019, de rubro: "**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. ES PROCEDENTE PARA ANALIZAR ASUNTOS RELEVANTES Y TRASCENDENTES.**", consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 30 y 31.

²⁰ Acorde con lo dispuesto en el artículo 68, párrafo 1, de la Ley de Medios.

SUP-REC-72/2020

Señalo que el Tribunal local no vulneró la autonomía de la comunidad al ordenar la inclusión de la agencia, ya que su decisión se apegó a los precedentes jurisdiccionales derivados del proceso electivo 2017-2019 en ese municipio.

Estimó correcto que en la instancia local se haya invalidado la asamblea general comunitaria de elección para el periodo 2020-2022, ya que no se permitió la participación de la agencia municipal, a pesar de que ya tenía un derecho adquirido.

Además, consideró que las autoridades de la cabecera municipal desconocieron el derecho de votar y ser votados de la ciudadanía de la agencia puesto que tampoco se ajustaron al dictamen de la DESNI emitido antes de la elección y validado por el OPLE.

Consideró que validar la elección constituiría un retroceso, ya que se había acordado en forma previa, una inclusión paulatina en el acceso a la participación activa de la agencia en las elecciones. Se estimó aplicable la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.

Por lo que consideró que no era válido el argumento del actor cuando refería que ambas comunidades son autónomas entre sí, ya que con base en el derecho de autodeterminación se acordó la inclusión paulatina de la agencia.

La responsable concluyó que los agravios eran infundados porque la sentencia local no era violatoria del sistema normativo interno y tampoco podía considerarse una intromisión en la forma de gobierno de la cabecera municipal.

¿Qué expone el recurrente?

El recurrente pretende que esta Sala Superior revoque la sentencia



controvertida para que prevalezcan los efectos de la decisión adoptada por el OPLE, es decir, declarar parcialmente válida la elección comunitaria a fin de que la ciudadanía de la agencia municipal realice la postulación al cargo de la regiduría de educación y entregar las constancias respectivas, incluida la suya como presidente municipal del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa.

- Sostiene que la Sala Regional Xalapa interpretó indebidamente los principios de universalidad y progresividad, provocando la inaplicación de su sistema normativo interno al no considerar que, habiendo un acuerdo de incorporación de la agencia, los ciudadanos que pertenecen a la misma sí fueron convocados.

- Alega la violación al principio de autonomía de la comunidad, ya que el derecho de universalidad no aplica de manera absoluta en todos los casos donde existe un conflicto entre comunidades, esto es, la responsable debió juzgar las circunstancias especiales (minutas en donde no se logró el consenso) o los ajustes adoptados por la comunidad para celebrar la asamblea comunitaria, con una perspectiva intercultural.

- El recurrente reconoce la existencia previa de un acuerdo de incorporación de la agencia para participar activa y pasivamente en la elección, por lo que sus integrantes sí fueron convocados, pero se negaron a obtener la regiduría de educación, de ahí que no se vulneró el principio de progresividad.

¿Qué decide esta Sala Superior?

El asunto de mérito no reúne los requisitos especiales de procedencia del recurso de reconsideración, ya que, si bien se impugna una sentencia emitida por una Sala Xalapa, de su análisis, así como del escrito de demanda del recurrente, se advierte que no existió declaración alguna sobre la constitucionalidad o convencionalidad de algún precepto legal.

SUP-REC-72/2020

Esto es así, porque en la sentencia impugnada, la Sala Xalapa se limitó a realizar un estudio para determinar si fue correcta o no la determinación del Tribunal local que anuló la elección municipal controvertida.

Para ello la Sala Regional hizo referencia a la normativa constitucional y convencional que estimó aplicable al caso, así como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de esta Sala Superior relacionados con la concepción de los derechos adquiridos, el principio de progresividad y la universalidad del sufragio en los sistemas normativos internos.

Sin embargo, en el caso concreto señaló que dese la asamblea general comunitaria de dos mil diecisiete, se aceptó que la participación de la agencia.

En ese sentido, la Sala Regional consideró que el tribunal local no había vulnerado la autonomía de la comunidad al ordenar la inclusión de la agencia, ya que su decisión se apegó a los precedentes jurisdiccionales derivados del proceso electivo 2017-2019 en ese municipio.

Razones por las que, confirmó la sentencia local que invalidó la asamblea general comunitaria de elección para el periodo 2020-2022, ya que no se permitió la participación de la agencia municipal, a pesar de que ya tenía un derecho adquirido, de acuerdo al propio sistema normativo interno.

Así, la Sala Xalapa realizó un análisis de los documentos que establecieron el método de elección y, a partir de ello, confirmó la sentencia local que anuló la elección municipal.

Sin embargo, si bien la Sala Xalapa hizo referencia a la normativa constitucional y convencional aplicables al caso, así como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de esta Sala Superior relacionados con la concepción de los derechos adquiridos, así como el



principio de progresividad, y la universalidad del sufragio en los sistemas normativos internos.

También se advierte que la sentencia impugnada analizó las constancias del expediente y consideró que se debía partir de la premisa de que el propio sistema normativo interno de la comunidad permitía la participación de la agencia municipal, lo cual no se había cumplido.

En ese sentido, la Sala Xalapa vinculó el principio de universalidad del voto en el sistema normativo interno específico de la comunidad, de conformidad con los términos acordados previamente en la asamblea comunitaria extraordinaria, en la que participaron la ciudadanía de la cabecera y la agencia municipal, en ejercicio de su autonomía y autodeterminación, en la que se determinó que la agencia sí podía participar en la elección municipal.

Si bien el recurrente manifiesta que la Sala Xalapa realizó un indebido análisis de los principios de universalidad del sufragio y de progresividad, que la llevaron a inaplicar el sistema normativo interno de la comunidad indígena, estas no resultan suficientes para actualizar la procedencia del presente medio de impugnación.

Lo anterior, porque, si bien esta Sala Superior ha reconocido que en los casos de elecciones de comunidades indígenas cabe la ponderación entre ciertos derechos fundamentales frente al derecho de autodeterminación, el presente conflicto no requiere de un análisis de este tipo, puesto que, como el propio recurrente lo reconoce, no existe controversia en torno a que la ciudadanía de la agencia municipal tiene reconocido por el propio sistema normativo interno el derecho universal de votar y ser votada (para un cargo y paulatinamente para los demás) en las elecciones de su ayuntamiento. Además, de autos no se advierte otra situación más que la negativa absoluta de las autoridades y la ciudadanía de la cabecera municipal a acatar sus reglas y procedimientos acordados.

Por lo anterior se estima que las aseveraciones del recurrente son insuficientes para considerar que se está frente a un tema de constitucionalidad que actualice un supuesto para admitir el recurso, pues corresponde a un análisis de mera legalidad.

Aunado a que no existió un control de constitucionalidad o convencionalidad que redefinirá los alcances de los principios que alegan las recurrentes se afectaron en torno a los procedo electivo de ese Ayuntamiento.

Tampoco esta Sala Superior advierte algún error evidente²¹ o circunstancias por las que se tuviera que conocer por *certiorari*²².

3. Conclusión.

De lo precisado, se concluye que el medio de impugnación es improcedente por no actualizarse algún supuesto que supere la excepcionalidad para acceder al recurso de reconsideración.

En consecuencia, por las razones apuntadas, lo conducente es desechar las demandas.

Por tanto, en atención a que la demanda ya había sido admitida, lo procedente es **sobreseer** el recurso de reconsideración SUP-REC-72/2020.²³

Por lo expuesto y fundado se:

V. RESUELVE

ÚNICO. Se **sobresee** el recurso de reconsideración SUP-REC-72/2020.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

²¹ Jurisprudencia 12/2014, de rubro: "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."

²² Jurisprudencia 12/2018, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE DESECHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL."

²³ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios.



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 las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-72/2020 (NULIDAD DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES MEDIANTE EL SISTEMA NORMATIVO INTERNO PARA EL PERIODO 2020-2022 EN EL AYUNTAMIENTO DE SAN ANTONIO TEPETLAPA, JAMILTEPEC, EN EL ESTADO DE OAXACA)²⁴

Presentamos como voto particular el proyecto sometido al Pleno de la Sala Superior, por la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, porque disentimos del criterio mayoritario al advertir que sí se cumple con el requisito específico de procedencia para entrar al fondo de la controversia y corresponde **modificar** lo resuelto por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-58/2020 y su acumulado. Esto porque, si bien es correcta la decisión de anular la elección ordinaria de concejales mediante el sistema normativo interno para el periodo 2020-2022, en el ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, en el estado de Oaxaca, advertimos que se usan diferentes razones en relación con el principio de progresividad aplicado por la responsable.

En cuanto a los efectos de la sentencia controvertida, es necesaria la precisión de que, durante los trabajos conciliatorios previos a la elección extraordinaria, se debe garantizar a la ciudadanía de la agencia de San Pedro Tulixtlahuaca el acceso, por lo menos, a la regiduría de educación, como lo establece el propio sistema normativo indígena desde dos mil diecisiete.

²⁴ Colaboraron Alexandra Danielle Avena Koenigsberger, Rodolfo Arce Corral y José Alberto Montes De Oca Sánchez



1. REQUISITO ESPECIAL DE PROCEDENCIA

Contrario a lo que consideró la mayoría, a nuestro juicio, sí se satisface el requisito especial de procedencia, porque el recurrente impugna una sentencia de fondo, dictada por una sala regional, en la cual subsiste un tema de constitucionalidad, de acuerdo con las jurisprudencias **26/2012**, de rubro **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES** y **19/2012** de rubro: **RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.**

El recurrente argumenta en su demanda que la sala regional **inaplicó indebidamente su sistema normativo indígena** al no considerar que, si bien, existe un acuerdo de incorporación de la agencia municipal, también es cierto que sí fueron convocados los ciudadanos de la agencia a participar en la elección. Además, señala que la responsable **realizó una interpretación directa de los principios constitucionales de universalidad del voto y progresividad para convalidar la nulidad de la elección.**

Desde nuestra perspectiva, la sala regional **realizó una interpretación directa en torno al alcance de los principios de progresividad y universalidad del sufragio en relación con el sistema consuetudinario**, de acuerdo con los artículos 1.º y 2.º en relación con el 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución general, al determinar que la modificación del sistema normativo interno de las comunidades indígenas surte plenos efectos jurídicos desde el momento en que existen actos que acrediten de manera evidente tal modificación.

La sala regional estableció que, si en una comunidad indígena no se les permitiera votar a los ciudadanos que no residan en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar y ello significaría la transgresión a los principios de igualdad y no discriminación.

SUP-REC-72/2020

Para la sala regional, la modificación al sistema normativo interno se actualizaba debido a que en la elección extraordinaria del 2017-2019, la cabecera permitió participar a la agencia en el proceso electivo, de manera que pudieron votar y ser votados de manera paulatina. Por tanto, si en la asamblea comunitaria ordinaria para la elección de 2020-2022, a los ciudadanos de la agencia se les impidió participar de esa forma, entonces se acreditaba la violación a los derechos de universalidad del voto, de no discriminación, así como a los principios de igualdad y progresividad.

En consecuencia, se cumple con el requisito de especificidad relacionado con la subsistencia de un tema de constitucionalidad, derivado de que la sala regional responsable definió los alcances de diversos artículos constitucionales y su aplicación en un sistema normativo interno, en consonancia con el contenido de los criterios jurisprudenciales citados, por lo que la verificación de dicho análisis de constitucionalidad tiene que ser motivo de estudio de fondo.

1.1. Similitudes con el SUP-REC-26/2020 pero diferentes tratamientos

En la sesión del ocho de julio de este año -la misma sesión en la que se discutió y resolvió el presente recurso de reconsideración- se presentó otro recurso cuya problemática de fondo era muy similar. Nos referimos, específicamente, al SUP-REC-26/2020.

En ese recurso, la agencia municipal de Macuilxóchitl impugnó el resultado de la elección del municipio de San Jerónimo Tlacoahuaya en Oaxaca, dado que los integrantes de la cabecera no permitieron a los de la agencia votar.

La Sala regional confirmó la elección. Para ello, primero identificó que se trataba de un régimen municipal diferenciado porque ambas comunidades -tanto la de la agencia como la de la cabecera- son autónomas entre sí. Posteriormente, identificó que se trata de un conflicto intercomunitario, y concluyó que resulta justificado que los



habitantes de la agencia no participen en la asamblea electiva de las concejalías municipales.

Por mayoría, el Pleno de esta Sala Superior determinó, entre otras cuestiones, que ese recurso sí satisfacía el requisito especial de procedencia, porque para llegar a esa conclusión, la Sala regional llevó a cabo **“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”**.

Más aún, la sentencia establece que

“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”.

A nuestro juicio, esta misma problemática subsiste en el recurso de reconsideración que ahora se estudia. Es decir, *i*) la Sala regional hizo una interpretación de esos mismos dos principios que, de igual forma, entraban en tensión. Además, esto lo hizo a la luz del principio de progresividad de los derechos humanos; por tanto, *ii*) se debió concluir, en los mismos términos que el SUP-REC-26/2020, que la Sala Xalapa interpretó directamente la Constitución general y, como consecuencia, **se debió admitir el recurso**.

Es decir que, ante dos problemáticas muy similares, se dieron respuestas distintas. Más aún, la respuesta que se dio en este recurso fue una negativa de justicia que, desde nuestra perspectiva, no se justifica bajo ningún motivo, porque la diferencia de criterios no fue respecto del fondo del asunto en donde puede haber circunstancias particulares que impidan resolver en un mismo sentido, sino que, peor aún, respecto a la procedencia del recurso en la cual debe haber una regularidad en el examen y cumplimiento del requisito legal.

No obstante, ha sido criterio de esta Sala Superior ofrecer condiciones favorables para que las comunidades indígenas accedan a la jurisdicción en términos equitativos. Para ello, hemos flexibilizado los requisitos procesales que pueden suponer cargas injustificadas a esos grupos. Sin embargo, al momento en el que este tribunal empieza a emitir criterios distintos ante situaciones y problemáticas muy similares, especialmente **negando incluso la posibilidad de que la problemática planteada sea estudiada**, se empieza a perder la certeza jurídica que debemos ofrecer y se empiezan a deslegitimar las decisiones que emitimos.

Desde nuestra perspectiva, no existen motivos para dar tratamientos distintos a estos dos recursos que plantearon el mismo tipo de problemática, ya que se incurre en una incongruencia. Lo correcto y acorde a Derecho habría sido que ambos recursos fueran declarados procedentes y estudiados en el fondo.

A continuación, presentamos las consideraciones de fondo que fueron propuestas al Pleno de esta Sala Superior ya que, a nuestro juicio, es la forma en cómo se debió resolver este recurso de reconsideración.

2. ESTUDIO DE FONDO

Planteamiento y contexto de la controversia intercomunitaria

Durante los procesos electorales comunitarios celebrados en dos mil diez y dos mil trece, en las asambleas generales solo se aceptó la participación de la ciudadanía de la cabecera municipal de San Antonio Tepetlapa a fin de elegir a seis concejales (presidente, síndico y las regidurías de hacienda, educación, obras y de salud con sus respectivos suplentes). El proceso electivo de dos mil diez fue validado por la autoridad administrativa local sin que hubiese inconformidad y, para el de dos mil trece, un ciudadano de la agencia alegó que solo se permitía la participación de la ciudadanía de la cabecera municipal, sin embargo, después se desistió del juicio que presentó en contra de la validez de la asamblea respectiva.



Para el proceso electivo ordinario de dos mil diecisiete, gracias a la inconformidad de la ciudadanía de la agencia, a la que se le impedía votar y ser votada para concejales, logró que el Tribunal local y la Sala Regional Xalapa anularan la asamblea general comunitaria, para que en la elección extraordinaria se les permitiera votar y ser votados, solo para la regiduría de educación. De igual forma, la cabecera y la agencia municipal consensaron que su incorporación al resto de los cargos sería paulatina.

En el caso bajo estudio, nuevamente surge la controversia, porque en la elección ordinaria de concejales del municipio de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca, para el periodo 2020-2022, la ciudadanía de la agencia de San Pedro Tulixtlahuaca no pudo ejercer su derecho fundamental de votar y ser votada. Lo anterior, a pesar de los acuerdos consensados en el proceso electivo extraordinario de dos mil diecisiete, que permitían a la ciudadanía de la agencia votar para todos los cargos y acceder a una regiduría.

Al respecto, previo a la celebración de la asamblea comunitaria electiva ordinaria que tuvo lugar el seis de octubre de dos mil diecinueve, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca²⁵ dictaminó que el método de la elección de concejales al Ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa sería mediante una asamblea comunitaria y la convocatoria se publicaría en los lugares más visibles y concurridos de la cabecera municipal y de la agencia de San Pedro Tulixtlahuaca, emitiéndose citatorios y el perifoneo correspondiente.

En el dictamen se estableció que toda la ciudadanía de la cabecera y de la agencia municipal tenía derecho a votar y que los ciudadanos originarios y vecinos de la cabecera municipal tenían derecho a ser electos en los diferentes cargos, salvo para la regiduría de educación que le correspondía exclusivamente a la ciudadanía de la agencia, ya

²⁵ En adelante DESNI

SUP-REC-72/2020

que en el proceso electivo extraordinario anterior se acordó que su incorporación fuera paulatina.

El dictamen fue aprobado por el OPLE antes de la celebración de la asamblea comunitaria ordinaria 2020-2022 y el presidente municipal del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa le informó a la DESNI la fecha en que tendría lugar la asamblea comunitaria ordinaria.

Sin embargo, al existir diversas inconformidades (votar y ser votados a más cargos) expresadas durante una asamblea comunitaria celebrada en la agencia, la DESNI organizó una reunión de trabajo entre el presidente y el agente municipal sin lograr un consenso, dado que los integrantes de la cabecera desaprobaron que la agencia participara en el proceso electivo. Los asistentes a la reunión expresaron que esperarían un pronunciamiento por parte del OPLE en cuanto a la validación de la elección realizada solo por la cabecera municipal.

Una vez celebrada la asamblea comunitaria ordinaria, la agencia municipal y diversos ciudadanos presentaron su inconformidad. El OPLE (acuerdo IEEPCO-CG-SNI-280/2019) declaró parcialmente válida la elección y anuló la elección del cargo de la regiduría de educación, pues en la elección extraordinaria previa ya se había acordado que esa regiduría le correspondería a la agencia.

Diversos ciudadanos de la agencia municipal acudieron ante el Tribunal local (expediente JDCI/178/2019), quien resolvió, de entre otros asuntos, revocar la decisión del OPL y anuló el proceso comunitario ordinario nombrando, al efecto, a un comisionado provisional encargado de convocar y celebrar una elección extraordinaria en donde se permitiera, a la ciudadanía de la agencia, votar para todos los cargos y ser votados en más de un cargo.

El tribunal local corroboró, a partir del expediente remitido por el OPLE, que no había constancia fidedigna de la convocatoria, por lo que no se sabía quién convocó ni para quiénes estaba dirigida, además de que tampoco se acreditó su publicidad; además, del análisis al acta de la



asamblea general ordinaria, se advirtió que no participó ningún ciudadano de la agencia y que las autoridades electas pertenecían a la cabecera municipal.

El síndico y diversos ciudadanos del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa presentaron dos juicios ciudadanos federales SX-JDC-58/2020 y SX-JDC-76/2020, los cuales se acumularon y fueron resueltos por la Sala Regional Xalapa en el sentido de modificar la sentencia del Tribunal local, a efecto de convalidar la nulidad de la elección ordinaria, y ordenar la designación de un concejo municipal (integrado paritariamente por ciudadanos de la cabecera y de la agencia municipal) a fin de que se encargara de convocar y llevar a cabo la elección extraordinaria de mérito.

La Sala Regional Xalapa estableció que, previo a convocar y llevar a cabo la elección, se debían organizar mesas de conciliación realizadas por la DESNI a efecto de que la cabecera y la agencia definan a cuántos y cuáles cargos de los que conforman el ayuntamiento pueden acceder, en atención al principio de progresividad.

Bajo este contexto, el recurrente pretende que esta Sala Superior revoque la sentencia controvertida para que prevalezcan los efectos de la decisión adoptada por el OPLE, es decir, declarar parcialmente válida la elección comunitaria a fin de que la ciudadanía de la agencia municipal realice la postulación al cargo de la regiduría de educación y entregar las constancias respectivas, incluida la suya como presidente municipal del ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa.

El recurrente sostiene que la Sala Regional Xalapa interpretó indebidamente los principios de universalidad y progresividad, provocando la inaplicación de su sistema normativo interno al no considerar que, habiendo un acuerdo de incorporación de la agencia, los ciudadanos que pertenecen a la misma sí fueron convocados.

El recurrente alega la violación al principio de autonomía de la comunidad, ya que el derecho de universalidad no aplica de manera

SUP-REC-72/2020

absoluta en todos los casos donde existe un conflicto entre comunidades, esto es, la responsable debió juzgar las circunstancias especiales (minutas en donde no se logró el consenso) o los ajustes adoptados por la comunidad para celebrar la asamblea comunitaria, con una perspectiva intercultural.

El recurrente reconoce la existencia previa de un acuerdo de incorporación de la agencia para participar activa y pasivamente en la elección, por lo que sus integrantes sí fueron convocados, pero se negaron a obtener la regiduría de educación, de ahí que no se vulneró el principio de progresividad.

La consecuencia de decretar la nulidad de la asamblea comunitaria ordinaria genera una violación a su autodeterminación, ya que el concejo municipal es una autoridad ajena a su sistema y no se sabe cuándo será designado por el gobernador debido la contingencia sanitaria.

La decisión de la responsable no es constitucional ni convencionalmente idónea, pues tal y como lo hizo esta Superior en el expediente del SUP-REC-1187/2017 (en el cual se revocaron dos regidurías y se validó la elección) debió resolver.

Por último, el recurrente estima que obligar a las comunidades a incorporar a las agencias sin procesos de mediación o condicionantes para llegar a una solución, resulta un intervencionismo injustificado del Estado y una violación a su libre determinación y autonomía.

De acuerdo con lo anterior, se verificará si la actuación de la Sala Regional Xalapa es conforme a Derecho o no, al decretar modificaciones a lo resuelto por el Tribunal local respecto a la invalidez de la elección de la asamblea general comunitaria ordinaria celebrada el seis de octubre de dos mil diecinueve, en el ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, Jamiltepec, Oaxaca, para el periodo 2020-2022.

Síntesis de la interpretación de Sala Regional Xalapa sujeta a revisión



De la sentencia controvertida, se destacan los principales razonamientos que sostuvo la responsable a efecto de confirmar la anulación de la elección:

- En el considerando OCTAVO de la sentencia, la responsable precisó detalladamente el contexto social (ubicación y población), político (ayuntamiento que cuenta actualmente con siete cargos y se conforma por una cabecera, una agencia y un barrio), y cultural (regido por usos y costumbres) del municipio de San Antonio Tepetlapa, Oaxaca.
- En el considerando NOVENO estableció el contexto de la controversia y advirtió que en la elección extraordinaria de dos mil diecisiete, la cabecera y la agencia del municipio modificaron el sistema normativo interno con la finalidad de permitir que la ciudadanía de la agencia San Pedro Tulixtlahuaca participara en los procesos electivos a fin de votar para cualquier cargo y ser votados exclusivamente en la regiduría de educación, con la precisión de que el acceso al resto de los puestos sería paulatino.
- En el considerando DÉCIMO de la sentencia controvertida, la sala regional señaló los razonamientos del Tribunal local y los agravios de los actores para establecer que su análisis se centraría en determinar si fue correcto o no que el Tribunal local resolviera que existió la vulneración a los principios de universalidad del sufragio y progresividad.
- La responsable citó la normativa constitucional y convencional que estimó aplicable al caso, así como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de esta Sala Superior relacionados con la concepción de los derechos adquiridos y la universalidad del sufragio en los sistemas normativos internos.
- Bajo este contexto, estableció que era erróneo señalar que no existe ningún acuerdo o manifestación alguna de que, en la asamblea general comunitaria de dos mil diecisiete, se aceptó que la participación de la agencia debía ser paulatina.

- Tampoco tenía razón el actor, al sostener que el Tribunal local no le debió conceder un derecho a la agencia que no había ejercido en el pasado, pues en la mencionada asamblea general extraordinaria, se determinó asignar la regiduría de educación a la agencia y que su integración sería de manera paulatina.
- Para la sala regional, el Tribunal local no vulneró la autonomía de la comunidad al ordenar la inclusión de la agencia, ya que su decisión se apegó a los precedentes jurisdiccionales derivados del proceso electivo 2017-2019 en ese municipio.
- Por tanto, estimó correcto que en la instancia local se haya invalidado la asamblea general comunitaria de elección para el periodo 2020-2022, ya que no se permitió la participación de la agencia municipal, a pesar de que ya tenía un derecho adquirido.
- Las autoridades de la cabecera municipal desconocieron el derecho de votar y ser votados de la ciudadanía de la agencia puesto que tampoco se ajustaron al dictamen de la DESNI emitido antes de la elección y validado por el OPLE. En concepto de la sala regional, esto evidenció la vulneración al principio de universalidad del sufragio.
- Dicho principio tiene estrecha relación con el diverso de autenticidad y de elecciones libres, mismos que son elementos esenciales para la calificación de validez o nulidad de un procedimiento electoral en específico.
- La responsable precisó que, la característica de universalidad del sufragio implicaba que, salvo las excepciones expresamente permitidas o impuestas por los ordenamientos jurídicos nacionales y/o estatales, la ciudadanía está en aptitud jurídica de ejercerlo en las elecciones populares para renovar a los órganos de representación, sean federales, estatales o municipales, regidas por el derecho formal o por sistemas normativos internos de las comunidades indígenas.
- Por tanto, si como en el caso, en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residan en la cabecera municipal, dicha restricción se traduce en la negación o



anulación de su derecho fundamental a sufragar y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, lo que se convierte en la violación al derecho a no ser discriminado injustamente, de acuerdo con la jurisprudencia 37/2014, de rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.**

- La responsable destacó que validar la elección constituiría un retroceso, ya que se había acordado en forma previa, una inclusión paulatina en el acceso a la participación activa de la agencia en las elecciones. Se estimó aplicable la jurisprudencia 1a./J. 85/2017 (10a.) emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS.**
- La Sala Regional Xalapa estableció que, de una interpretación sistemática y funcional del artículo 2 de la Constitución federal, se obtiene que la modificación del sistema normativo interno de las comunidades indígenas surte plenos efectos jurídicos desde el momento en que existen actos que acrediten de manera evidente tal modificación, lo cual ocurrió en el proceso electivo extraordinario 2017-2019.
- Por ello, la responsable concluyó que no era válido el argumento del actor cuando refería que ambas comunidades son autónomas entre sí, ya que con base en el derecho de autodeterminación se acordó la inclusión paulatina de la agencia.
- La responsable considero que es inconstitucional e inconvencional cualquier sistema normativo indígena que vulnere algún derecho fundamental, conforme a la tesis relevante de esta Sala Superior VII/2014, de rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.**
- La responsable destacó que, cuando se encuentren en conflicto los derechos de comunidades indígenas, se debe analizar que

éstos no soslayan los principios ni normas constitucionales e internacionales.

- Por ello, aludió a la Constitución y a diversos instrumentos internacionales para advertir que existen límites al ejercicio del derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y no se puede validar el desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental, tengan como efecto conculcar otro derecho.
- Los integrantes de la agencia, al pertenecer al Municipio de San Antonio Tepetlapa, cuentan con el derecho de elegir a sus autoridades municipales y ser electos como tal, máxime que ya se les había reconocido su participación desde la pasada elección, por lo que, en apego a los principios constitucionales referidos y en los precedentes emitidos por el Tribunal local y la propia sala regional, lo conducente era anular la elección ordinaria, lo cual persigue un fin legítimo, ya que abona a la maximización y protección de derechos.
- La responsable concluyó que los agravios eran infundados porque la sentencia local no era violatoria del sistema normativo interno y tampoco podía considerarse una intromisión en la forma de gobierno de la cabecera municipal.

Se coincide, en una parte, con las razones y fundamentos que motivaron a la responsable a confirmar la nulidad de la elección comunitaria

Los motivos de agravio planteados por el recurrente pretenden, fundamentalmente, que esta Sala Superior declare parcialmente válida la elección ordinaria de concejales en el ayuntamiento de San Antonio Tepetlapa, ya que la Sala Regional Xalapa aplicó indebidamente el sistema normativo interno con base en una interpretación sin perspectiva intercultural y sesgada de los principios de universalidad del voto y progresividad.

El recurrente considera que, en todo caso, solo debe declararse nula la elección, por lo que hace al cargo de la regiduría de educación, ya que



su postulación y acceso le correspondía a la ciudadanía de la agencia municipal.

Aunque por razones distintas, se comparte sustancialmente con la conclusión de la Sala Regional Xalapa de que el principio de universalidad del voto no fue respetado en ninguna parte del proceso electivo y ello tiene como consecuencia ordenar la nulidad de la asamblea comunitaria ordinaria celebrada el seis de octubre de dos mil diecinueve. Por lo tanto, los agravios del recurrente son **infundados**.

De la síntesis realizada en el apartado anterior, se advierte que la Sala Regional Xalapa tomó como base para declarar la nulidad de la elección, el contexto fáctico y político del conflicto interno suscitado en la elección intercomunitaria de concejales de la comunidad de San Antonio Tepetlapa para el periodo 2020-2022 y precisó que la modificación al derecho universal del voto en favor de la ciudadanía de la agencia ya había sido reconocido en una cadena impugnativa anterior, así como en el dictamen elaborado por la DESNI, aprobado por el OPLE antes de la celebración de la asamblea general comunitaria.

Si bien antes de la asamblea general extraordinaria de dos mil diecisiete, en el sistema comunitario interno de San Antonio Tepetlapa (elecciones de dos mil diez y dos mil trece), solo se le permitía a la ciudadanía de la cabecera municipal participar en las elecciones, el principio se aplicó en la citada elección, a efecto de incluir a la ciudadanía de la agencia en la toma de decisiones al interior de la comunidad.

Al respecto, se estima que la actuación de la responsable es conforme a Derecho, ya que la aplicación del principio de universalidad del voto en el sistema normativo interno surtió plenos efectos jurídicos a partir de que la cabecera y la agencia consensaron libremente y de manera autónoma que la ciudadanía de la agencia podía participar en las subsecuentes asambleas generales electivas, con la condicionante de

SUP-REC-72/2020

acceder, por lo menos, a un cargo y de su incorporación al resto de manera paulatina.

La autodeterminación de ambas partes moduló la aplicación del principio de universalidad del voto en favor de la agencia, por lo que cualquier acuerdo ulterior unilateral debe ser considerado como ilegal y contrario a la modificación al propio sistema normativo interno.

Ahora, los derechos de votar y ser votados, al menos en la regiduría de educación, pertenecen a la ciudadanía de la agencia municipal, en los términos que fueron considerados por la responsable como derechos adquiridos que no admiten ningún tipo de retroceso. Y la propia modificación al sistema normativo interno también se acordó en torno a que el acceso al resto de los cargos de concejales sería paulatino, lo cual quiere decir que en las próximas asambleas electivas está latente la posibilidad de materializarse dicha situación.

Lo anterior, no vulnera el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas y el cumplimiento de ese acuerdo previo es una garantía del derecho a la libre autodeterminación de las comunidades indígenas a elegir a sus propias autoridades; por lo que ahora, en la asamblea electiva controvertida, no se podrían desconocer los derechos de la agencia.

De hacerlo, se debilitarían los consensos alcanzados entre las comunidades y, a la postre, se vulnerarían los derechos de participación política de la agencia, sobre la base que ya habían logrado establecer bajo las reglas y prácticas que la misma comunidad había aprobado para la elección de sus autoridades municipales.

En ese sentido, en tanto la comunidad, en su conjunto, y por acuerdo de las mismas comunidades involucradas, no modifiquen las reglas o procedimientos que fueron producto del consenso legítimo (y no de hecho) de todos sus integrantes, las mismas deben seguir rigiendo al ser acordes a los principios constitucionales y convencionales de respeto a los derechos político- electorales de sus integrantes.



A la cabecera municipal le corresponde respetar la inclusión de las diversas comunidades en los procesos de decisión y en la modificación de los arreglos electivos que se encuentran vigentes en el municipio, lo anterior de conformidad con los artículos 1.º y 2.º de la Constitución general, que reconocen como sujeto de derechos a toda comunidad indígena y, en ese entendido, aun incluso a las diferentes localidades que formen parte de una misma comunidad indígena y coexistan con la cabecera municipal.

El hecho de que existiese un acuerdo previo no impide a las diversas entidades comunitarias continuar con los procesos de renegociación o modificación de sus arreglos electorales para la próxima elección, partiendo de la base de que las agencias municipales, en tanto comunidades indígenas autónomas, tienen todos los derechos correspondientes para lograr que sean tratadas como comunidades con los mismos derechos que la cabecera.

Por tales razones, se estima que no le asiste la razón al actor, porque, contrariamente a su alegación, la Sala Regional Xalapa aplicó correctamente el principio de universalidad en el sistema normativo interno, en los términos acordados en forma previa por la comunidad a través de una asamblea comunitaria extraordinaria, en la que participaron la ciudadanía de la cabecera y la agencia municipal, en ejercicio de su autonomía y autodeterminación.

El estudio de progresividad por la Sala responsable se confirma por distintas razones

El recurrente hace referencia a que la responsable dejó de atender, desde una perspectiva intercultural, el hecho de que hubo una reunión de trabajo en la que no se llegó a un acuerdo, puesto que se había acordado en una asamblea general comunitaria de carácter extraordinario que su inclusión sería paulatina.

Primero, es necesario destacar que la Sala Regional Xalapa sí tomó en cuenta la mencionada reunión de trabajo como un elemento a partir del

cual la agencia pretendía hacer cumplir la modificación al sistema normativo interno acordado en forma previa y, ante la inobservancia por parte de los integrantes de la cabecera municipal, se generó la inconformidad que derivó en la invalidez de la elección comunitaria para el periodo 2020-2022, de ahí que no tenga la razón el recurrente, pues la responsable no incurrió en ninguna omisión.

Se considera que el análisis del principio de progresividad sí resulta aplicable al presente caso, como lo hizo la Sala responsable, pero por la razón de que no se aplicó la modificación consensada al sistema normativo interno, que tuvo como efecto modular el derecho universal de votar y ser votados de la ciudadanía de la agencia municipal. Por lo tanto, los agravios del recurrente resultan **infundados**, por las razones que se exponen a continuación.

Esta Sala Superior no comparte las razones que expresa la Sala Regional Xalapa, porque el principio de la universalidad del voto no es una regla que deba cumplirse en todos los casos de conflicto entre comunidades indígenas de manera absoluta o un principio que deba necesariamente maximizarse siempre y, de manera tal, que no se permitan cambios o ajustes atendiendo a las circunstancias concretas.

La responsable precisó que “si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residan en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, lo que se convierte en la violación al derecho a no ser discriminado injustamente.”

La Sala Regional Xalapa también razonó que “la característica de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas o impuestas por los ordenamientos jurídicos nacionales y/o estatales, todo ciudadano está en aptitud jurídica de ejercerlo en las elecciones populares que se lleven a cabo, a fin de renovar a quienes han de acceder a los órganos públicos de representación popular en el contexto del Estado Mexicano, con



independencia de que esos órganos de representación, sean federales, estatales o municipales, ya sean regidas por el derecho formal o por sistemas normativos internos de las comunidades indígenas”.

No se comparten las razones anteriores, debido a que existen algunos supuestos de conflictos comunitarios en los que el principio de universalidad del sufragio no opera en esos términos y en los que no es posible argumentar que debe maximizarse, como regla general, de manera progresiva. En cambio, cuando se trata de conflictos entre dos comunidades autónomas, estos deben resolverse realizando una ponderación de los derechos en conflicto de ambas comunidades y no únicamente maximizando o dando mayor progresividad a uno de ellos²⁶, en detrimento del otro.

Además, es válido que en las comunidades indígenas se acuerden ciertas modulaciones al principio de la universalidad del sufragio, a condición de que sean proporcionales y razonables y no afecten el contenido esencial del derecho humano al sufragio tanto activo como pasivo, tal como se desarrolla a continuación.

En un Estado constitucional democrático de derecho en el que se protege al mismo nivel la libertad y los derechos político-electorales de las personas y a su vez los derechos de las comunidades indígenas a mantener sus sistemas tradicionales de normas, se generan necesariamente tensiones entre ambos derechos.

Estas tensiones, en principio, se pueden diferenciar en dos tipos²⁷. El primero ocurre cuando la autonomía de las comunidades se aplica en contra de sus propios miembros, por lo que se denominan conflictos intracomunitarios. Este tipo de conflictos se dan entre las comunidades y grupos internos -disenso interno- o de individuos que no quieran seguir con las normas tradicionales; este tipo de ejercicio de la

²⁶ La siguiente argumentación se sostuvo en los SUP-REC-39/2017, SUP-REC-33/2017 y SUP-REC-1187/2017, que derivaron en la formación del criterio jurisprudencial 18/2018, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSI PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.**

²⁷ En esta argumentación se sigue el estudio propuesto en Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, traducción Carmen Castells, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 57 a 71.

autonomía se refleja en “restricciones internas”. Esto, porque en ejercicio de sus derechos de autonomía una comunidad puede llegar a limitar o, incluso, anular los derechos fundamentales de sus miembros o de un grupo de personas a su interior.

Por otro lado, la autonomía y autodeterminación también se pueden hacer valer ante los propios individuos pertenecientes a la comunidad. Esos derechos implican que las comunidades pueden crear normas para autorregularse e incluso regular a sus integrantes. Otra especie de eficacia “vertical” de esos derechos es, entonces, la que puede aplicarse a los propios miembros de la comunidad, es decir cuando válidamente la comunidad regula la conducta de sus integrantes, siempre que no vulneren injustificadamente algún derecho fundamental.

La intensidad en el análisis de las normas comunitarias o de las restricciones que imponga la comunidad a sus miembros debe de ponderar la afectación a los derechos de los individuos frente el derecho de la comunidad, bajo una perspectiva de pluralidad, siempre garantizando el respeto a los derechos de igualdad y no discriminación y de dignidad, así como otros que constituyen lo que se ha denominado como el “coto vedado” o “esfera de lo indecible” que constituyen bienes jurídicos indisponibles, incluso, para la comunidad, aunque interpretados desde una perspectiva intercultural.

El segundo tipo, se suscita cuando los derechos de las comunidades se oponen al resto de la sociedad o al Estado, conflictos que se denominan extracomunitarios. En estos supuestos, el reconocimiento de la autonomía y libre determinación de una comunidad les protege de interferencias y decisiones externas. Es decir, se protege la interferencia por parte de un agente externo en la comunidad. Esto es lo que se ha denominado como “protecciones externas”.

Sin embargo, esa tipología de conflictos no se agota en esas dos dimensiones, sino que, a juicio de esta Sala Superior se debe considerar también que el derecho de autonomía de las comunidades



indígenas implica que éste puede ser oponible a diversos sujetos según el orden jurídico en el que se relacionen con la propia comunidad.

Esto es, el derecho de autodeterminación o el de autogobierno, pueden ser oponibles a las autoridades del estado, a otras comunidades o a los ciudadanos de la comunidad en lo individual.

Cuando se trata del alcance del derecho de autogobierno frente al estado, el derecho de la comunidad adquiere una eficacia más intensa y, por así llamarle, “vertical”, dados los deberes que le corresponden al Estado en su calidad de garante frente a la comunidad que, además, se encuentra en un plano de disparidad frente al mismo; se trataría, por ejemplo, de los casos como los de Cherán²⁸ o Ayutla de los Libres²⁹ o alguno en el que la comunidad se enfrente a las autoridades estatales o municipales electas bajo el sistema de partidos políticos en búsqueda de satisfacer diversos aspectos de su derecho de autodeterminación³⁰.

Además de lo anterior, una tercera manera en que se pueden presentar conflictos respecto de la autonomía y autodeterminación de las comunidades sucede cuando los derechos de dos comunidades indígenas tensionan entre sí. Estos conflictos podrían identificarse como intercomunitarios y, en esos casos, las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

Estas tensiones implican la vigencia de los derechos en las relaciones que se dan entre dos sujetos que se encuentran en un plano de igualdad, o bien, en una relación de horizontalidad³¹.

²⁸ SUP-JDC-9167/2011

²⁹ SUP-JDC-281-2017 y SDF-JDC-545/2015

³⁰ SUP-JDC-1865/2015 y el diverso REC-1966/2016

³¹ En esta argumentación la Sala Superior sigue la doctrina de la eficacia horizontal de la Constitución y los derechos fundamentales, establecida por el Tribunal Constitucional Alemán en el caso Lüth; Sentencia **BVerfGE 7**, 198. Doctrina que ha sido reconocida como parte de la doctrina constitucional de los derechos fundamentales en nuestro país; así como también por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia cuyos datos de identificación y rubro son los siguientes: Décima Época; Registro: 159936; Primera Sala; Jurisprudencia; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Libro XIII, octubre de

En este sentido, los conflictos de autonomía de dos comunidades indígenas son una especie de conflicto creado por la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en las relaciones de dos sujetos de derechos que se encuentran en una situación de simetría.

En principio, no existen normas que resuelvan expresamente conflictos intercomunitarios en los que se tensionan dos derechos fundamentales de dos comunidades. Por esa razón, estos conflictos deben resolverse, caso por caso, aplicando directamente la Constitución, teniendo en cuenta el peso específico de los principios que se relacionan con el pluralismo cultural (primer párrafo, artículo 2.º), la autonomía, la autodeterminación y la defensa de los derechos humanos de las personas indígenas, así como las circunstancias particulares del caso concreto.

Sin embargo, deben distinguirse de aquellos conflictos en los que los ciudadanos oponen sus derechos fundamentales en relaciones jurídicas frente al estado, o frente a su comunidad, en cuyo caso debe valorarse la proporcionalidad de las medidas que suponen restricciones internas atendiendo a los derechos fundamentales en juego. Este tipo de relaciones (que generalmente son comunidad-Estado o bien comunidad-individuo) tienen la característica de que son de supra subordinación entre los sujetos, lo que permite tener, en principio, una perspectiva de maximización en la medida de lo posible, de los derechos fundamentales, ya que éstos son una limitante constitucional del ejercicio del poder y de defensa de los derechos de los sujetos más desprotegidos.

En este tipo de casos, la Sala Superior ha seguido una línea jurisprudencial sólida 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 cometan las comunidades en los derechos de sus individuos³².

Es decir, cuando se trata de casos en los cuales los miembros de la comunidad indígena pretenden restringir los derechos fundamentales de sus integrantes, esto es, frente a casos de restricciones internas, usualmente la Sala Superior ha optado por priorizar los derechos fundamentales de los integrantes comunitarios.

Por su lado, cuando se ha tratado de casos en los que una comunidad indígena pretende protegerse de interferencias externas, esto es, en casos de protecciones externas, la Sala Superior ha propiciado darle prioridad a la autonomía y libre determinación de la comunidad, a fin de evitar las injerencias externas.

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 la necesaria ponderación entre ambos por parte del operador jurídico al 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 fundamental están en correlación directa de la satisfacción del otro derecho con el que colisiona.

Así, 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 tensionan.

En el caso concreto, la tensión de derechos se da, por un lado, en el derecho de autonomía de la comunidad indígena que ocupa la cabecera municipal y, por el otro lado, el derecho de los integrantes de

³² 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).

la agencia municipal a ejercer su voto, tanto en la vertiente activa como pasiva.

La Sala Superior ha considerado que el principio de la universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, todo ciudadano debe ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos, sean estos federales, estatales o municipales, o bien bajo normas, procedimientos o prácticas tradicionales (usos y costumbres), 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, esto es, 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 pasivo, "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"³³.

En efecto, el artículo 35, fracción II, del propio ordenamiento constitucional establece expresamente como derecho humano 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

³³ SUP-JDC-1661-2012; SUP-JDC-1613-2012; SUP-JDC-1610-2012; SUP-JDC-0640-2012; SUP-JDC-0619-2012; SUP-REC-0168-2012 y SUP-REC-1187/2017.



que son las propias normas del sistema normativo interno las que delimitan este ejercicio.

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

Por tanto, es una característica definitoria del derecho al voto pasivo, que un estado, un municipio o una comunidad indígena, en tanto comunidades políticas, pueden válidamente delimitar el derecho a ser votado para tener acceso a los cargos respectivos solo de aquellas personas que pertenecen a su comunidad.

Al respecto, es preciso señalar que el vínculo de la ciudadanía a una determinada comunidad política (estado, municipio, comunidad indígena) puede válidamente establecerse, en términos generales, mediante ciertos criterios no taxativos, como lo es el del vínculo con el territorio o por la filiación³⁴.

Así resulta válido, desde una perspectiva constitucional que las comunidades políticas delimiten a sus electores por criterios proporcionales y objetivos que revelen pertenencia a la comunidad.

Requisitos que, desde una perspectiva intercultural, también adquieren un matiz distinto, que va más allá con un vínculo territorial o filial. Es decir, que las comunidades indígenas generan sus propias prácticas que les permiten autónomamente considerarse como miembros de su comunidad y como dueños de su identidad indígena. Por ello, los requisitos de pertenencia a una comunidad política pueden derivar de sus propias tradiciones, cultura y cosmovisión.

Con base en ello, se puede afirmar que la universalidad del derecho fundamental del voto pasivo solo tiene como ámbito de protección y

³⁴ Lo anterior lo sostuvo la Sala Superior en el SUP-JRC-0174-2016 y SUP-REC-1187/2017.

validez el interior de cada comunidad política, y siempre se vincula con criterios de pertenencia.

La vinculación del derecho a ser elegido con la pertenencia a la comunidad se ve reforzado 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 solo los miembros de esas comunidades tengan los derechos individuales de ser elegidos, precisamente porque pertenecen a la comunidad indígena.

Bajo este contexto, si bien la Sala Superior ha reconocido que en los casos de elecciones de comunidades indígenas cabe la ponderación entre ciertos derechos fundamentales frente al derecho de autodeterminación, el presente conflicto no requiere de un análisis de este tipo, puesto que, como el propio recurrente lo reconoce, no existe controversia en torno a que la ciudadanía de la agencia municipal tiene reconocido por el propio sistema normativo interno el derecho universal de votar y ser votada (para un cargo y paulatinamente para los demás) en las elecciones de su ayuntamiento. Además, de autos no se advierte otra situación más que la negativa absoluta de las autoridades y la ciudadanía de la cabecera municipal a acatar sus reglas y procedimientos acordados.

Es justo por esta razón que la ciudadanía de la agencia municipal no votó ni fue votada en la asamblea general impugnada, razón por la cual esta Sala Superior no puede acoger la pretensión del recurrente de convalidar parcialmente la elección. Los derechos humanos de votar y ser votados de la agencia no fueron respetados en ninguna parte de la asamblea general electiva de acuerdo con la propia modulación al sistema normativo interno vigente, con lo cual se vio vulnerado el principio de progresividad del derecho al sufragio.

Por otro lado, no resulta aplicable el criterio sostenido en el expediente SUP-REC-1187/2017, pues en ese caso, la sala regional responsable destacó que no se le impidió a la ciudadanía de la agencia de San Jerónimo Nuchita participar en la asamblea electiva y postular



candidaturas, al menos en las dos regidurías que le correspondían. Esto significa que aquel caso no se trataba de la maximización o progresividad del derecho de universalidad del sufragio pues la agencia estuvo en posibilidades de participar, lo cual no ocurre en la controversia que se resuelve y por ello no resulta aplicable el precedente como lo pretende el recurrente a fin de declarar parcialmente válida la elección.

En consecuencia, la controversia sí tuvo que haber sido resuelta a partir de un estudio de progresividad del derecho universal de votar y ser votado, pero teniendo en cuenta los consensos alcanzados para reconocer el derecho de los integrantes de la agencia a votar y ser votados, y avanzar paulatinamente en el ejercicio de ese derecho humano fundamental.

Lo anterior, en el sentido de que el principio de progresividad rector en materia de derechos humanos implica gradualidad y progreso hasta lograr su plena efectividad, en tanto que lo primero no se logra de inmediato y hay que definir objetivos en diferentes momentos, y lo segundo quiere decir que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. Esto evidencia una obligación positiva para las autoridades del Estado mexicano de promover los derechos progresiva y gradualmente y les impide actuar de manera regresiva ante medidas que no tengan una justificación constitucional.

En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución general como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, al mismo tiempo, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)³⁵.

No hay imposición de autoridad ajena a la comunidad interna

³⁵ En esos términos, lo ha considerado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al emitir, respectivamente, las jurisprudencias 2a./J. 35/2019 (10a.) y 1a./J. 85/2017 (10a.) de rubros: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO** y **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS**.

Respecto al agravio relativo a que la determinación de invalidar la elección genera la imposición de una autoridad ajena a su comunidad, esta Sala Superior considera que no le asiste la razón al recurrente porque la sala regional modificó la sentencia del Tribunal local que designaba a un comisionado provisional que no tenía facultades para conducir ni celebrar el proceso extraordinario.

En este sentido, la sala regional ordenó la designación de un concejo municipal integrado paritariamente por la ciudadanía de la cabecera y de la agencia municipal, el cuál sí posee facultades para convocar y celebrar la asamblea general comunitaria.

La designación de un concejo municipal integrado paritariamente por la ciudadanía de las partes involucradas en la controversia, indica que la autoridad encargada de convocar y celebrar la elección extraordinaria no se encuentra apartada ni es ajena al contexto interno de la comunidad, por lo que no se vulnera la autodeterminación de la comunidad como lo expone el recurrente.

Precisión en los efectos de la sentencia controvertida

Si bien se coincide con la decisión de invalidar la elección comunitaria a partir de lo razonado en el apartado del estudio del principio de progresividad, así como con los resolutivos y efectos dados por la Sala Regional Xalapa, es necesario hacer una precisión en los efectos del inciso iv), de la sentencia controvertida con el objetivo de garantizar que la agencia pueda acceder como mínimo a la regiduría de educación.

La precisión que se hace en los efectos es coincidente con el reconocimiento que expresa el recurrente en su demanda³⁶, respecto que, a la ciudadanía de la agencia, le corresponde ocupar la regiduría de educación.

Al respecto, la responsable ordenó lo siguiente:

³⁶ En la página 7 de su demanda el recurrente señala que: "...Lo anterior es así porque si bien es cierto que la agencia municipal tenía derecho a una regiduría de educación...".



iv) Se **modifica** el efecto marcado con el número 5 de dicha sentencia, dejando **intocados** los incisos del a) al d), para quedar de la siguiente manera:

5. Se ordena al Concejo Municipal designado para que, a la brevedad en cuanto las circunstancias sanitarias derivadas de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) lo permitan, en coordinación con las autoridades tradicionales del municipio, así como con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, convoquen y realicen mesas de conciliación en las cuales, ambas comunidades, concilien y establezcan la forma en que se llevará a cabo la participación de la agencia municipal en la Asamblea General Comunitaria electiva, señalando cuántos cargos se le asignarán, cuáles serán y de qué forma le serán asignados.

Una vez que ambas comunidades lleguen a un acuerdo en el cual se incluya la participación de la agencia, se ordena la celebración de la Asamblea General Comunitaria de elección, a la máxima brevedad, la cual deberá:

(...)

Se considera que debe incluirse en tal efecto, en concordancia con el principio de progresividad del derecho de ser votados, una garantía de acceso a la ciudadanía de la agencia, como mínimo, a una regiduría o alguna otra. Por tanto, el segundo párrafo de dicho efecto deberá quedar de la siguiente manera:

iv) Se **modifica** el efecto marcado con el número 5 de dicha sentencia, dejando **intocados** los incisos del a) al d), para quedar de la siguiente manera:

...

Una vez que ambas comunidades lleguen a un acuerdo en el cual se incluya la participación de la agencia, garantizando como mínimo su acceso a la regiduría de educación, se ordena la celebración de la Asamblea General Comunitaria de elección, a la máxima brevedad, la cual deberá:

EFFECTOS

En consecuencia, lo procedente conforme a Derecho es **modificar** la sentencia para los siguientes efectos:

- i) Se **confirma** la sentencia de la Sala Regional Xalapa, salvo el estudio de progresividad del derecho a la universalidad del voto, de acuerdo con los razonamientos del apartado respectivo.

- ii) Se **modifica** el efecto de la sentencia marcado en el inciso iv), párrafo segundo, para quedar de la siguiente manera:

Se **modifica** el efecto marcado con el número 5 de dicha sentencia, dejando **intocados** los incisos del a) al d), para quedar de la siguiente manera:

...

Una vez que ambas comunidades lleguen a un acuerdo en el cual se incluya la participación de la agencia, garantizando como mínimo su acceso a la regiduría de educación, se ordena la celebración de la Asamblea General Comunitaria de elección, a la máxima brevedad, la cual deberá:

...

- iii) Se dejan **intocados** el resto de los efectos y resolutivos de la sentencia controvertida

Con base en lo anterior, presentamos este voto particular conjunto porque consideramos que en el caso sí se cumple el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, por lo cual debe ser estudiado en el fondo y tendría que **modificarse** la sentencia recurrida, conforme a los efectos señalados.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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.