

**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-REC-611/2019

**RECURRENTES:** ISMAEL RAMÍREZ  
SANTIAGO Y OTROS

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

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIO:** VÍCTOR MANUEL  
ROSAS LEAL

Ciudad de México, doce de febrero de dos mil veinte.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que se **confirma por razones distintas** la sentencia emitida en los expedientes SX-JDC-387/2019 y su acumulado SX-JDC-388/2017, mediante la cual, la Sala Regional Xalapa confirmó, a su vez, la sentencia del Tribunal Electoral de Oaxaca por la que revocó el acuerdo y dictamen relativos a la identificación del método de elección de concejales del ayuntamiento de Santa María Peñoles de aquella entidad, y ordenó la realización de una consulta a la comunidad indígena de aquel municipio en relación con tal método de elección.

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

**I. Presentación del estatuto electoral comunitario**

El 19 de julio de 2013, la otrora autoridad electoral del Municipio [*municipio de Santa María Peñoles*] presentó ante el IEEPECO [*Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca*] su estatuto electoral que regiría para el trienio 2014-2016, así como el acta de asamblea y listas de asistencia que sustentaban su aprobación por la comunidad.

**II. Requerimiento de información**

El 12 de enero de 2018, la DESNI [*Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos*

## **SUP-REC-611/2019**

*Indígenas del IEEPCO*] solicitó a las autoridades municipales información escrita sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos relativa a la elección de sus autoridades o en su caso, presentaran sus estatutos electorales comunitarios.

### **III. Petición de cambio de método electivo**

#### **a. Solicitud**

El 23 de julio de 2018, ciudadanos del Municipio solicitaron al presidente municipal que, a su vez, pidiera al IEEPCO organizar y realizar reuniones de mediación a fin de modificar la forma en que eligen a sus autoridades municipales.

Solicitud que se reiteró el 25 y 27 de julio siguientes.

#### **b. Solicitud de mediación y consulta**

El siguiente 13 de septiembre, ciudadanas y ciudadanos del Municipio, ostentándose como integrantes del Comité para las Elecciones Democráticas, solicitaron la intervención del IEEPCO para que se realizara una consulta a la comunidad en relación con modificar al método de elección.

#### **c. Diálogo**

El 19 de septiembre posterior, la DESNI inició el procedimiento de diálogo entre los integrantes del Comité para las Elecciones Democráticas y las autoridades del Municipio encaminado a obtener acuerdos y consenso sobre las reglas para la elección de las autoridades municipales del trienio 2020-2023.

#### **d. Petición de prórroga**

El 21 de septiembre siguiente, el Ayuntamiento [*ayuntamiento del Municipio*] solicitó a la DESNI una prórroga para emitir el dictamen para identificar el método de elección de las autoridades municipales del Municipio.

**e. Mesas de diálogo con autoridades municipales**

El 17 de octubre y 7 de noviembre de 2018, se efectuaron tales mesas, en las cuales el Ayuntamiento y diversas autoridades auxiliares del Municipio, así como en la segunda con presencia de servidores públicos de la DESNI, debatieron sobre la forma de elección de autoridades municipales.

Se acordó que el Ayuntamiento procesaría el estatuto municipal electoral para ser presentado el siguiente diciembre.

**IV. Primera cadena impugnativa**

**a. Juicio electoral de los sistemas normativos, JNI/51/2018**

A fin de impugnar la supuesta omisión del Ayuntamiento de realizar el procedimiento de mediación tendente a adecuar el método de elección del Municipio, diversos ciudadanos, ostentándose como indígenas mixtecos y ciudadanos del Municipio, promovieron el medio de impugnación local.

El mismo fue resuelto por el TEEO [*Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca*] en el sentido de:

- Desechar la demanda y reencauzarla al Consejo General del IEEPO para que iniciara el procedimiento de mediación a fin de poner a consideración de la comunidad indígena del Municipio la solicitud de cambio del método de la elección de sus autoridades municipales.
- Ordenar al referido Consejo General que, agotado el procedimiento de mediación, emitiera el acuerdo que en Derecho procediera.

**b. JDC** [*juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano*]  
**ante la SRX** [*Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral con sede en Xalapa, Veracruz*]

Para controvertir la determinación del TEEO, diversos ciudadanos promovieron el medio de impugnación constitucional al que le correspondió el expediente, SX-JDC-956/2018, el cual fue resuelto el 21 de diciembre de 2018, en el sentido de modificar la sentencia reclamada respecto al desechamiento y dejar firme lo relativo al inicio del

## **SUP-REC-611/2019**

procedimiento de mediación para efectos de para realizar la consulta a la comunidad en relación con un cambio de método electivo.

### **V. Procedimiento de mediación**

#### **a. Mesas de trabajo**

- 20 febrero 2019. Sin la asistencia del Ayuntamiento, se acordó citar a las próximas reuniones a representantes de las secretarías de Gobierno y de Asuntos Indígenas locales, al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, así como a la Comisión de Democracia y Participación Ciudadana del Congreso del Estado, con la finalidad de tomar los acuerdos tendentes a la realización de la consulta a las comunidades del Municipio.
- 1, 11 y 29 de marzo de 2019. Ante la ausencia del Ayuntamiento se reagendaron las respectivas reuniones.
- 4 abril 2019. El denominado Comité para Elección Democráticas y el Ayuntamiento tomaron los siguientes acuerdos:
  - El Ayuntamiento terminaría y presentaría el Estatuto Electoral el 18 de abril siguiente.
  - Conformar un órgano o comisión que se encargaría de poner a consideración de las asambleas el Estatuto Electoral.
  - Reunirse en la cabecera municipal el 21 de abril de 2019 con las autoridades auxiliares de las 33 localidades para definir la agenda de trabajo y el formato de las asambleas.
- 21 de abril de 2019. Reunidos en el salón de juntas del Ayuntamiento, las autoridades, municipal, de las agencias municipales y de policía, así como representantes de diversas localidades:
  - Acordaron regresar a sus comunidades para consultar si su ciudadanía estaría de acuerdo en consensar un nuevo método de elección.
  - Asimismo, programaron la siguiente reunión para el siguiente 15 de mayo la cual no se verificó por falta de quórum.

#### **b. Solicitud de mesas de trabajo**

Mediante escrito recibido en la DESNI el 9 de mayo de 2019, 16 agencias municipales y de policía solicitaron realizar mesas de trabajo, derivado de que, a tal fecha era inexistente acuerdo alguno relacionado con la

convocatoria para probar el estatuto electoral.

**c. Mesas de mediación**

- 29 de mayo de 2019. La autoridad municipal, diversas agencias municipales y de policía, así como núcleos rurales acordaron:
  - Verificar la mesa de mediación el siguiente 3 de junio.
  - Que a tal mesa no asistieran representantes de partidos políticos, asesores o abogados, ni los integrantes del denominado Comité para Elecciones Democráticas.
  - La DESNI emitiera los correspondientes citatorios.
- 3 de junio de 2019. Realizada en la DESNI, se hizo del conocimiento de los representantes de las localidades allí reunidos, el escrito suscrito por la autoridad municipal por el cual manifiesta que, desde una perspectiva cultural, la asamblea comunitaria de la cabecera municipal determinó que era su pretensión conservar su sistema normativo, por lo que, tomaron la decisión de no modificar el método de elección de las autoridades electorales.

**d. Comunicaciones de diversas agencias**

En atención a la mesa de trabajo de 3 de junio de 2019, los representantes de diversas comunidades del Municipio remitieron al IEEPCO las actas de acuerdo de sus respectivas asambleas para determinar el método de elección y votación, de las que se advierte:

- La cabecera municipal y 6 comunidades se pronunciaron por mantener el método de elección de asamblea general municipal y mano alzada.
- Las 19 comunidades decidieron por el método de planillas y urnas.
- 8 comunidades no se pronunciaron al respecto.

**VI. Segunda cadena impugnativa**

**a. Juicio del sistema normativo interno JN/26/2019**

A fin de controvertir la supuesta omisión del IEEPCO de hacer efectivo el procedimiento de mediación, derivado de la inasistencia del Ayuntamiento a las diferentes mesas de trabajo, autoridades auxiliares y representantes de núcleos rurales de diversas comunidades del Municipio, promovieron el

## **SUP-REC-611/2019**

referido medio de defensa local.

Mediante acuerdo de 30 de agosto de 2019, el TEEO determinó desechar el escrito y reencauzarlo al IEEPCO para que atendiera las manifestaciones de los promoventes.

### **b. Juicio SX-JDC-327/2019**

La referida determinación del TEEO fue impugnada ante la SRX, la cual emitió sentencia en el expediente señalado, el 20 de septiembre último, en el sentido de revocar tal determinación y ordenarle al señalado TEEO que emitiese una nueva, en la cual se atendieran los argumentos relacionados con la omisión del IEEPCO de emitir el dictamen relativo al procedimiento de mediación para el cambio de método de elección.

### **VII. Suspensión del procedimiento de mediación**

En la mesa de trabajo realizada el 27 de septiembre de 2019 en la DESNI, el Ayuntamiento y las representaciones de las comunidades del Municipio acordaron suspender el procedimiento de mediación.

### **VIII. Sentencia del TEEO en cumplimiento**

A fin de dar cumplimiento a la sentencia de la SRX, el siguiente 1 de octubre, el TEEO emitió sentencia mediante la cual ordenó al Consejo General del IEEPCO que en el plazo de 5 días hábiles aprobara el dictamen o acuerdo correspondiente al procedimiento de mediación relativo al cambio del método de elección en el Municipio.

### **IX. Dictamen y acuerdo del IEEPCO**

El 9 de octubre de 2019, el Consejo General del IEEPCO aprobó y ordenó la publicación del dictamen por el que se identifica el método de elección de los concejales del Municipio, así como del correspondiente Estatuto Electoral Comunitario.

En tales actos administrativos se identifica como método de elección de concejales al Ayuntamiento, asamblea general comunitaria, por terna y a

mano alzada.

## **X. Tercera cadena impugnativa**

### **a. Juicios electorales del sistema normativo interno, JNI/40/2019 y acumulado**

En contra de los referidos actos del IEEPCO, ciudadanas y ciudadanos del Municipio promovieron los señalados medios de defensa local.

El TEEO emitió sentencia el pasado 7 de noviembre, en el sentido de revocar los actos reclamados y ordenar al IEEPCO que, en colaboración con las autoridades comunitarias, municipales y estatales, organizara una consulta previa e informada para establecer las reglas y método para la elección de las autoridades municipales del Municipio.

### **b. JDC SX-JDC-387/2019 y su acumulado SX-JDC-388/2019**

Quienes se ostentaron como representantes de agencias municipales y de policía, así como de núcleos rurales, así como integrantes del Ayuntamiento y del Comité Consejero de Representación de la Asamblea General Comunitaria promovieron sendos JDC contra de la sentencia emitida por el TEEO, el 14 de noviembre de 2019.

### **c. Sentencia que se reclama de la SRX**

El pasado 11 de diciembre, la SRX emitió sentencia en la que determinó confirmar la diversa del TEEO, al considerar correcta la decisión de ordenar la realización de una consulta para atender la solicitud de modificación del sistema o método de elección que se le planteó a la comunidad indígena, haciendo efectivo su derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de lo relativo al autogobierno que se le reconoce.

## **XI. REC [recurso de reconsideración]**

### **a. Interposición**

A fin de impugnar la sentencia de la SRX, quienes fueron parte actora en el expediente SX-JDC-388/2019 interpusieron el medio de impugnación

## SUP-REC-611/2019

constitucional ante la SRX el 16 de diciembre de 2019.

Los recurrentes y la calidad con la que se ostentan son:

	Recurrente	Calidad que ostenta
1	Ismael Ramírez Santiago	Presidente municipal
2	Evodio Rojas Zúñiga	Síndico municipal
3	Casimiro Ramírez Chávez	Regidor de hacienda
4	Mario Rojas Martínez	Regidor de obras
5	Narcedalia Hernández Martínez	Regidora de educación
6	Maribel Pérez Velasco	Regidora de salud
7	Pio Quinto López Rojas	Regidor agropecuario
8	Marcos Pérez Cruz	Regidor de cultura y recreación
9	Levi Isai Pérez Rojas	Secretario municipal
10	Fulgencio Ramírez Morales	Tesorero municipal
11	Jose López Miguel	Presidente del CCRAFC
12	John Rojas Hernández	Secretario del CCRAFC
13	Eugenia Mendoza Ramírez	Vocal 1 del CCRAFC
14	Wilber Rojas Hernández	Vocal 2 del CCRAFC
15	Eleazar Ramírez Ramírez	Vocal 3 del del CCRAFC

### b. Turno

Mediante acuerdo de 18 de diciembre de 2019, se ordenó integrar el expediente en el que se actúa y se turnó a la ponencia del Magistrado Presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 LGSM [*Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*].

### c. Terceros interesados

El 28 de diciembre de 2019, quienes actuaron como parte actora en el expediente SX-JDC-387/2019, presentaron escrito de tercero interesado ante el IEEPCO.

Quienes pretenden comparecer como terceros interesados son:



Compareciente		Calidad que ostenta
1	Simón Aguilar Pérez	Agente municipal de San José Contreras
2	Marcelo Hernández López	Agente municipal de San Mateo Tepantepec
3	Adrián Hernández Mesinas	Representante del núcleo rural de Peña de Letra
4	Fernando Alavés Hernández	Agente municipal de Río Hondo
5	Marcos López Rojas	Agente de policía de Río V
6	Plácido Hernández Santiago	Representante de Cerro del Águila Tepantepec
7	Jazmín Mejía Alavés	Representante del núcleo rural de Corral de Piedra
8	Ángel Hernández López	Agente de policía de Tierra Caliente
9	Eusebio Vásquez Ramírez	Comité de representantes de El Mamey
10	Mateo Santiago Mesinas	Representante el núcleo rural Mano de León
11	Fructuoso Hernández Mesinas	Representante del núcleo rural de Espina
12	Aurelio Hernández Mesinas	Representante del núcleo rural de Morelos Uno Tepantepec
13	Abel Hernández Gaytán	Comité de Base
14	Basilio García Morales	Representante del núcleo rural de El Progreso Estetla
15	Emilio Felipe Hernández Santiago	Representante de Llano Verde Tepantepec
16	Ángel Hernández Mesinas	Representante de vecinos de San Juan Ayllu
17	Luis García Nava	Agente municipal de Santa Catarina Estetla
18	Pedro Pérez Santiago	Agente municipal de El Manzanito Peñoles

Asimismo, mediante escrito presentado en la fecha cuando este asunto se resuelve, Nicolas Santiago Santiago pretende, también, comparecer como tercero interesado.

**d. Amigo de la corte (*amicus curiae*)**

Mediante escrito recibido en esta Sala Superior el 6 de febrero, Adrián Hernández Medina e Ismael García López, quienes se ostenta como presidente y secretario del consejo electoral municipal de Santa María Peñoles, pretenden apersonarse en este REC en calidad de amigo de la corte.

**e. Radicación, admisión y cierre de instrucción**

En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó recibir, radicar y admitir a trámite el REC; así como, al no haber diligencias pendientes por desahogar, declarar cerrada la instrucción.

**C O N S I D E R A C I O N E S  
Y  
F U N D A M E N T O S J U R Í D I C O S**

**I. Competencia**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido por los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, CPEUM [*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*]; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, LOPJF [*Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*], así como 4 y 64 LGSM.

Lo anterior, debido a que se contraviene una sentencia emitida por la SRX en sendos JDC acumulados a través de REC, medio de impugnación de competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

**II. Improcedencia del escrito de tercero interesado**

Se tienen por no presentados los escritos mediante los cuales diversos agentes municipales y de policía, así como representantes de localidades del Municipio pretenden comparecer como terceros interesados, toda vez que su presentación resulta extemporánea, en términos del artículo 68 LGSM.

De acuerdo con el invocado precepto legal, el plazo para comparecer con el carácter de tercero interesado en el REC es de 48 horas, contadas a partir de que la autoridad responsable haga del conocimiento público la interposición del medio de impugnación, mediante la cédula que se fije en los estrados respectivos.

En ese sentido, de las constancias que obran en autos se advierte la presentación extemporánea del escrito de comparecencia como tercero

interesado, como se demuestra de la siguiente forma gráfica<sup>1</sup>:

Diciembre 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
15	16 18:30 horas Fijación en estrados de publicación del REC Inicia plazo	17 18:30 horas 24 horas	18 18:30 horas 48 horas Vence el plazo	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28 14:57 horas Presentación del escrito de tercero interesado ante el IEEPCO
ENERO 2020						
9	10	11	12 10:24 horas Presentación del 2º escrito de tercero interesado ante esta Sala Superior	13	14	15

Lo anterior se corrobora con el oficio remitido por el Secretario General de Acuerdos de la SRX, por el que informa que durante el plazo previsto no compareció tercero interesado alguno.

No es óbice que quienes suscriben el primer escrito manifiesten que tuvieron conocimiento de la interposición del REC el 27 de diciembre de 2019, porque carecen de acceso a Internet en sus comunidades, así como que se encuentran entre 2 y 3 horas de la ciudad de Oaxaca y de allí a la ciudad de Xalapa otras 5 o 6 horas, aunado a su situación económica, no

---

<sup>1</sup> Sin considerar las horas en días inhábiles, en términos de la jurisprudencia 8/2019, 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 (Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 16 y 17).

## SUP-REC-611/2019

les fue posible tener conocimiento de tal interposición.

Esta Sala Superior ha sustentado que se tiene el deber constitucional de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales o desproporcionadas, de acuerdo con su circunstancia de desventaja social y económica<sup>2</sup>.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, como los propios comparecientes lo reconocen, fueron parte actora ante el TEEO y la SRX. En ambos casos, señalaron domicilio para oír y recibir notificaciones en la ciudad de Oaxaca, así como autorizados a sendos profesionistas en Derecho.

De esta forma, atendiendo a las particularidades del caso, no es dable tener por presentado en tiempo el escrito de tercero interesado, en primer lugar, porque pasaron 10 días naturales (7 hábiles) entre aquel cuando feneció el plazo de presentación y el día en que lo hicieron ante el IEEPCO, aunado a que, al haber sido parte ante la instancia regional y contar con representación y asesoría en la ciudad de Oaxaca, donde se les notificó la sentencia ahora impugnada, los comparecientes tenían el deber de estar pendientes diligentemente de la posibilidad de que se interpusiera medio de impugnación contra esa sentencia de la SRX que es

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 7/2013. PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21.

Jurisprudencia 28/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.

favorable a sus intereses<sup>3</sup>.

Aunado a lo anterior, los autorizados de los comparecientes, profesionistas en Derecho, debieron orientarles respecto de esa posibilidad de impugnación, así como del trámite y plazos correspondientes<sup>4</sup>, tal como sucedió con sus medios de impugnación local y ante la SRX, los que presentaron de forma oportuna.

Debe precisarse que las situaciones extraordinarias para tener por superados los requisitos de procedencia de un medio de impugnación o, como en este caso, del escrito de comparecencia como tercero interesado, no dependen de forma exclusiva de la condición de persona indígena, sino también de otras circunstancias geográficas, sociales o culturales que les impidan presentar en tiempo el medio de impugnación o el escrito por el que comparecen al mismo en calidad de terceros interesado.

Lo anterior, no se actualiza en el caso por las razones apuntadas relativas a haber sido parte en las instancias previas, así como contar con domicilio y asesoría en la capital del Estado, aunado a que, no se advierte de las constancias de autos, causas ajenas a los comparecientes o atribuibles a las autoridades electorales involucradas en el asunto, que los hubieran imposibilitado, jurídica o materialmente, para cumplir con su carga procesal de presentar en tiempo su escrito de terceros interesados.

De ahí que, en el caso, la condición de personas indígenas no implica necesariamente que deban obviarse el requisito procesal para poder comparecer al REC en calidad de tercero interesado<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Similar criterio se sostuvo en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REC-1207/2017 y SUP-REC-422/2019.

<sup>4</sup> Lo anterior, conforme con los principios de la lógica, la sana crítica y la experiencia establecidos en el artículo 15 LGSM.

<sup>5</sup> Similares consideraciones se sostuvieron en las sentencias emitidas en los expedientes

### III. Amigo de la corte (*amicus curiae*)

Adrián Hernández Mesinas e Ismael García López, quienes se ostentan como presidente y secretario del consejo electoral del Municipio pretenden exponer su opinión en calidad de amigo de la corte en el REC que ahora se resuelve.

En específico, alegan que el medio de impugnación deviene improcedente porque ya se realizó la consulta ordenada por el TEEO y confirmada por la SRX y se ha iniciado el proceso electoral para renovar el Ayuntamiento, de manera que la sentencia reclamada se ha consumado de manera irreparable.

Asimismo, aducen que el REC también sería improcedente porque parte de los recurrentes tuvieron el carácter de autoridades responsables en el juicio principal que dio origen a la presente cadena impugnativa, aunado a que el resto de los recurrentes no acredita su carácter de integrantes del comité de elecciones.

Esta Sala Superior ha considerado que, tratándose de la sustanciación de los medios de impugnación en materia electoral en que la litis es relativa al resguardo de principios constitucionales o convencionales, la intervención de terceros ajenos al juicio a través de la presentación de escritos con el carácter de *amicus curiae* o *amigo del tribunal* es factible, a fin de contar con mayores elementos para un análisis integral del contexto de la controversia.

Asimismo, ha sustentado que, entre los elementos mínimos para juzgar con perspectiva intercultural, se encuentra el de obtener información de la comunidad, a partir de fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser, entre otras fuentes, la recepción de escritos de terceros en

calidad de amigos del tribunal<sup>6</sup>.

Tales escritos se estimarán procedentes, siempre y cuando se presenten<sup>7</sup>:

- Antes de la resolución del asunto.
- Por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio.
- Tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.

**No es procedente reconocer la calidad de amigo de la corte de los comparecientes.**

Ello, porque el escrito de quienes comparecen no se aprecian manifestaciones, opiniones o argumentos distintos a los que ya se cuentan en el expediente o que aporten elementos o conocimientos técnicos en relación con la materia de la controversia a resolver, ya que, su pretensión es que el REC se deseche de plano al ser improcedente conforme con las causas que hacen valer.

De esta manera, si el escrito presentado no reúne las características de *amigo de la corte*, porque uno de sus elementos debe ser aportar conocimientos ajenos a este órgano jurisdiccional que le permitan resolver de mejor manera el asunto, es que no sea admisible si análisis.

---

<sup>6</sup> Jurisprudencia 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

Jurisprudencia 17/2014. AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

<sup>7</sup> Jurisprudencia 8/2018. AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 12 y 13.

## **SUP-REC-611/2019**

Además, se advierte que los comparecientes tienen interés particular en el presente asunto y no sólo la finalidad de proporcionar a esta Sala Superior mayores elementos para el análisis integral de la controversia.

Ello es así, porque comparecen con la finalidad de hacer valer diversas causas de improcedencia con la pretensión de que se declare el desechamiento del REC, para lo cual, en todo caso, debieron hacerlo valer con el carácter de terceros interesados dentro del plazo legalmente establecido para ello.

Asimismo, porque Adrián Hernández Mesinas acudió tanto a la instancia local como ante la SRX como parte actora propugnando por la implementación de un cambio del método para la elección de los integrantes del Ayuntamiento. Además, ambos promoventes se ostentan como el órgano electoral municipal que se instaló para organizar el proceso electivo de integrantes de ese Ayuntamiento, justamente, como consecuencia de que ya se ha realizado la consulta ordenada en las instancias previas.

Similares consideraciones se sustentaron en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REC-65/2019 y acumulado, SUP-REC-1306/2018, SUP-REC-1262/2018, así como SUP-REC-1045/2018 y acumulado.

### **IV. Procedencia**

El presente REC cumple los requisitos generales y específicos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, apartado 1, inciso b); 61, apartado 1, inciso a), 62, apartado 1, inciso a); 63, 65, y 66, apartado 1, inciso a), LGSM, de acuerdo con lo siguiente:

#### **a. Forma**

El REC se presentó por escrito ante la SRX; en él constan los nombres y firmas de los recurrentes, se identifica la sentencia impugnada, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, al igual que, los preceptos presuntamente violados.



**b. Oportunidad**

El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal de 3 días previsto en artículo 66, apartado 1, inciso a), en relación con el diverso 7, apartado 2, LGSM.

Se debe tener en cuenta que, al tratarse de un REC interpuesto por quienes se autoadscriben como indígenas mixtecos y el asunto está relacionado con la modificación de su sistema normativo interno para la elección de sus autoridades municipales, para el cómputo del plazo de 3 días no se tomaran en cuenta los días inhábiles<sup>8</sup>.

Conforme con lo anterior y las constancias atinentes que obran en los autos del expediente<sup>9</sup>, se acredita la presentación oportuna del REC, conforme con la siguiente representación gráfica:

Diciembre 2019						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
8	9	10	11	12 Notificación de la sentencia	13 Inicia plazo [día 1]	14
15	16 [día 2] Interposición del REC ante SRX	17 [día 3] Vencimiento del plazo	18	19	20	21

<sup>8</sup> Jurisprudencia 8/2019. 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. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 16 y 17.

Jurisprudencia 7/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

<sup>9</sup> Cédula de notificación electrónica visible a foja 95 del expediente SX-JDC-387/2019.

**c. Legitimación e interés jurídico**

Los recurrentes están legitimados porque se ostentan como indígenas mixtecos<sup>10</sup> integrantes del Ayuntamiento, así como del Comité Consejero de Representación de la Asamblea General Comunitaria del Municipio, quienes acuden por su propio derecho para impugnar la sentencia de la SRX que confirmó la diversa del TEEO por la que se ordenó la realización de una consulta a la población del referido Municipio en relación con el método de elección de sus autoridades municipales.

Sentencia reclamada que se emitió en los expedientes acumulados SX-JDC-387/2019 y SX-JDC-388/2019, siendo que los ahora recurrentes fueron parte actora en el segundo de tales expedientes.

Aunado a lo anterior, se estima que la sentencia reclamada incide directamente en los derechos de libre determinación, autogobierno, así como político-electorales de los promoventes, en la medida que, como se ha señalado, confirmó la determinación de ordenar la realización de una consulta a todas comunidades del Municipio, a fin de que se pronunciaran respecto de la propuesta de modificar el método de elección de integrantes del Ayuntamiento de una asamblea general municipal, por ternas y mano alzada, al de ubicación de casillas y planillas de candidaturas.

A partir de lo anterior, los recurrentes alegan la violación a sus derechos como integrantes de la comunidad indígena de la cabecera municipal, así como la vulneración a los principios de certeza, imparcialidad y libertad de sufragio en relación con sus formas tradicionales de elección de sus autoridades municipales.

De igual manera, alegan que la SRX inaplicó las normas consuetudinarias

---

<sup>10</sup> Si bien en su REC, los promoventes se ostentan como indígenas zapotecos, debe tenerse en cuenta que, de las constancias de autos, los mismos se han ostentado desde las mesas de medicación y durante la cadena impugnativa como indígenas mixtecos.

establecidas en su comunidad para el método de elección vigente, lo cual implica que se les imponga un cambio radical en sus usos y costumbres.

Por lo anterior, los recurrentes aducen que la sentencia que reclaman es contraria a sus derechos como integrantes de una comunidad indígena y a sus intereses.

Las anteriores circunstancias, aunado a que los recurrentes fueron parte en los JDC resueltos por la SRX, resultan suficientes para tener por satisfechos los requisitos de legitimación e interés jurídico en el presente REC.

En diversos precedentes, la Sala Superior ha sustentado que, cuando se trata de pueblos y comunidades indígenas, la legitimación en la causa debe ser analizada de manera tal que evite, en lo posible, exigir requisitos que ordinariamente se solicitan para tener acceso pleno a la jurisdicción del Estado, que puedan impedir tal acceso, derivado de que gozan de un régimen diferenciado, establecido en el artículo 2º constitucional<sup>11</sup>.

De igual modo, se ha estimado que la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover medios de impugnación con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Al estudiar los requisitos de procedencia en los recursos de reconsideración SUP-REC-1534/2018 y SUP-REC-1953/2018 y acumulados, se hicieron consideraciones similares; además sirve de sustento la esencia de la jurisprudencia 27/2011, de la Sala Superior y de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE (Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18).

<sup>12</sup> Jurisprudencia 4/2012. COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.

## **SUP-REC-611/2019**

La situación se estima así, porque aun cuando el artículo 65 LGSM no establece expresamente que la ciudadanía esté en la capacidad para interponer el recurso de reconsideración, la interpretación extensiva del citado precepto legal, acorde con lo que disponen los artículos 17 CPEUM, así como 8 y 25 de la CADH [*Convención Americana sobre Derechos Humanos*], permite concluir que se encuentran legitimados.

Para garantizar el acceso efectivo a la justicia se deben interpretar de manera extensiva los artículos 61, 62, apartado 1, inciso a), fracción IV, y 65, apartado 2, LGSM, de tal forma que se permita acudir a la justicia electoral federal a través del recurso de reconsideración, en términos del artículo 17 CPEUM.

### **d. Definitividad**

Se cumple con este requisito porque el recurso se interpone contra la sentencia emitida por la SRX en sendos JDC de su competencia, la cual no admite ser controvertida por otro medio de impugnación.

### **e. Requisito específico de procedencia**

De conformidad con los artículos 61, apartado 1, inciso b), y 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, LGSM, el REC procede contra las sentencias de las salas regionales del TEPJF [*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*] en las que se haya resuelto la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la CPEUM.

Una lectura funcional de esos preceptos ha llevado a que esta Sala Superior sostenga que el REC 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 CPEUM<sup>13</sup>, o bien, cuando se hubiera planteado alguna de esas cuestiones y se aduzca que la sala regional realizó un estudio o lo omitió<sup>14</sup>.

En ese orden, esta Sala Superior también ha considerado que la inaplicación de una norma de derecho consuetudinario tiene una trascendencia constitucional, porque estos sistemas normativos involucran el reconocimiento de un principio tutelado desde la norma fundamental como lo es la autonomía de las citadas comunidades en la elección de sus representantes conforme a sus sistemas normativos<sup>15</sup>.

Estimar que el REC no otorga la posibilidad de examinar la debida aplicación e interpretación de normas generales de Derecho consuetudinario indígena conforme a los principios constitucionales –como las relativas a sus particulares formas de elección– tendría como

---

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> La Sala Superior ha establecido en su jurisprudencia que la inaplicación, implícita o explícita, de normas generales, normas partidistas o normas consuetudinarias, hace procedente el recurso de reconsideración. Jurisprudencia 32/2009. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 3, número 5, 2010, páginas 46 a 48, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL”. Jurisprudencia 17/2012. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, año 5, número 10, 2012, páginas 32 a 34, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES EN LAS QUE EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, SE INAPLICAN NORMAS PARTIDISTAS. Jurisprudencia 19/2012. Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30 a 32, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.

## SUP-REC-611/2019

consecuencia que esas comunidades quedaran en estado de indefensión ante las determinaciones de las Salas Regionales, que materialmente inciden en aspectos tutelados constitucionalmente.

De ahí que, la interpretación más sólida sea que la vía que se consigna en el artículo 99, párrafos sexto y séptimo, CPEUM, explicitada por el artículo 61 LGSM, permite la posibilidad de revisar si el ejercicio que efectuó la Sala Regional resultó acorde con los principios que articulan el artículo 2º constitucional<sup>16</sup>.

En el caso, los recurrentes aducen, en esencia, que la determinación de declarar procedente la realización de una consulta tendente a modificar el método de elección de sus autoridades municipales, implica:

- La vulneración a los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena del Municipio.
- La transgresión a sus formas tradicionales de elección, de manera que, debe permitírseles ejercer sus propias formas de gobierno e impartición de justicia en lugar de confirmar la realización de una consulta a todas las comunidades que genera conflicto en el Municipio.
- La inaplicación de sus normas consuetudinarias establecidas para el método de elección, en transgresión a los artículos 2, apartado A, fracciones III y VII, 99, párrafo sexto, y 133 de la CPEUM, así como al Convenio 169 [*Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*] y la DNUDPI [*Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*].
- La SRX realizó una interpretación directa del artículo 2º CPEUM para definir su alcance y contenido, la cual resultó restrictiva de los principios derechos fundamentales de los pueblos indígenas a la libre determinación.
- La omisión de considerar que, el caso se trata de una colisión de derechos entre los pobladores de la cabecera municipal a conservar su

---

<sup>16</sup> Véase SUP-REC-36/2011 y SUP-REC-37/2011 acumulados

método tradicional de elección que garantiza los derechos político-electorales del resto de las localidades y el supuesto derecho de tales localidades a solicitar un cambio de método.

Por otra parte, en la sentencia que se le reclama, la SRX realiza una interpretación del artículo 2º CPEUM, así como del Convenio 169 y de la DNUDPI, para determinar el alcance de los derechos a la libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas en relación con elección de sus propias autoridades.

En efecto, a pesar de que no lo dice expresamente, de las consideraciones de la sentencia reclamada se advierte que la SRX interpretó los referidos ordenamientos, para señalar que el derecho a la libre determinación, en sus vertientes de autogobierno y consulta previa, implica que los integrantes de las comunidades indígenas tienen en todo momento el derecho a elegir, modificar o cambiar, a través de la correspondiente asamblea comunitaria, el método de elección establecido en su sistema normativo interno.

En el referido contexto, se estima que la presente controversia implica el análisis de aspectos de constitucionalidad, en la medida que, los recurrentes aducen la inaplicación del sistema normativo interno de la comunidad de su municipio, ya que, contrario a lo resuelto por la SRX no es factible modificar el método tradicional de elección de las autoridades municipales.

Ello porque, para los recurrentes, la determinación de organizar una consulta tendente a la modificación del método de elección de sus concejales implica el desconocimiento, justamente, de sus propias normas, usos y costumbres relacionados con tal elección, por lo que, las autoridades electorales tenían la obligación de garantizar su preservación y efectividad, y no la de imponer medidas que trastocan su sistema normativo interno y generan conflicto.

De manera que, los recurrentes, en el fondo de sus argumentos, se agravan de la interpretación que la SRX realizó de la normativa del bloque

## **SUP-REC-611/2019**

de constitucionalidad que invocó, dado que, desde su perspectiva, el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas no tiene el alcance que se le dio en la sentencia reclamada.

Lo anterior, se considera suficiente para satisfacer, en el caso, el presupuesto específico de procedencia.

### **V. Planteamiento del caso**

#### **a. Contexto**

El asunto tiene su origen en diversas solicitudes presentadas en 2018 por habitantes del Municipio para cambiar el método para elegir a los integrantes del Ayuntamiento.

Tal cambio consiste en que, en lugar de realizar una sola asamblea general municipal, en la que se presentan ternas de candidaturas y se vota a mano alzada, la elección se realice por planillas de candidaturas y urnas que se ubiquen en las localidades.

Al respecto, debe tenerse presente<sup>17</sup>:

- A raíz de la solicitud presentada ante el Ayuntamiento para el cambio de método electivo, y ante la falta de acuerdos, como se ha reseñado en el apartado de antecedentes de la presente sentencia, han desarrollado 2 procedimientos de mediación en los cuales no se ha arribado a acuerdo alguno entre las partes involucradas.
- El primero de esos procedimientos inició con la solicitud de 13 de septiembre de 2018 por quienes se ostentaron como integrantes del Comité para las Elecciones Democráticas del Municipio, con la finalidad de que se cambiase el método electivo.
  - En la mesa de trabajo desarrollada el 19 de septiembre de 2018, se acordó que el presidente municipal se comprometía a convocar a

---

<sup>17</sup> Es de señalar que tales hechos no se encuentran controvertidos, en términos del artículo 15 LGSM.



- mesas de diálogo en la cabecera municipal para tratar el tema electoral una vez que consultara con su cabildo.
- En la diversa mesa de 7 de noviembre de 2018, las partes involucradas acordaron que las autoridades municipales analizarían la solicitud, procesar un estatuto municipal electoral con el aval de las asambleas comunitarias de las localidades del Municipio para ser presentado ante el IEEPCO el siguiente mes de diciembre.
  - Ante la impugnación de diversas ciudadanas y ciudadanos del Municipio por la omisión del presidente municipal de citar a mesas de dialogo, el TEEO, al resolver el JN/51/2018, determinó entre otras cuestiones ordenar al IEEPCO que iniciara un nuevo procedimiento de mediación para **realizar una consulta en la que la comunidad del Municipio determine si estaría de acuerdo en modificar su método de elección de autoridades electorales o, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, decidiera alguna otra solución al conflicto.**
    - Determinación que fue confirmada por la SRX (SX-JDC-956/2018).
  - A partir del 20 de febrero de 2019, se desarrolló el segundo procedimiento de mediación, para lo cual se realizaron diversas reuniones de trabajo con la finalidad de tomar acuerdos tendentes a la realización de la consulta a las comunidades del municipio.
    - A las mesas de ese 20 de febrero, así como las de 1, 11 y 29 de marzo de ese año, no asistió el Ayuntamiento.
    - En la mesa de 4 de abril de 2019, se acordó:
      - La autoridad municipal se comprometió a terminar y presentar el estatuto electoral.
      - Conformar un órgano o comisión encargado de poner a consideración de las asambleas comunitarias el referido estatuto.
      - Reunirse en la cabecera municipal con las autoridades auxiliares de las 33 localidades del Municipio para definir la agenda de trabajo y formato de las asambleas.
    - Mediante escrito de 16 de mayo de 2019, 16 agencias municipales solicitaron al IEEPCO la realización de mesas de trabajo ante la inexistencia de una convocatoria para la aprobación del estatuto electoral.
      - Se anexaron a la solicitud actas de las asambleas de sus respectivas localidades en las que, en cada una, se decidió por que el método de elección de concejales por urnas y planillas.

## SUP-REC-611/2019

- No obstante que en la mesa de dialogó de 29 de mayo de 2019, el Ayuntamiento, así como diversas agencias y núcleos rurales acordaron realizar una nueva mesa de trabajo para el siguiente 3 de junio, en la que deberían asistir la totalidad de las localidades, en esa reunión **se hizo del conocimiento de los asistentes el escrito emitido por el Ayuntamiento mediante el cual manifestó que, desde una perspectiva cultural, pretendían preservar su sistema normativo, de forma que, acordaron no modificar el método electivo de las autoridades municipales.**
- En atención al comunicado del Ayuntamiento, los representantes de varias comunidades del Municipio remitieron al IEEPCO actas de sus asambleas en relación con la determinación del cambio del método electivo de sus autoridades municipales, de las que se advierte:
  - La cabecera municipal y 6 comunidades<sup>18</sup> decidieron conservar el método vigente (asamblea general municipal, ternas y mano alzada).
  - 19 comunidades<sup>19</sup> se pronunciaron por el método de planillas y urnas.
  - Las 8 comunidades restantes de las 33 que conforman en Municipio no se pronunciaron al respecto.
- El 27 de septiembre de 2019, se realizó la última mesa de trabajo en la cual el Ayuntamiento y representaciones de las localidades acordaron suspender el procedimiento de mediación por no llegar a consensos en relación con el método que debía aplicarse en la próxima elección.

---

<sup>18</sup> Agencia de Policía de Cerro de Águila, Agencia Municipal de Rio Cacho, Cabecera municipal, Agencia Municipal de Duraznal, Agencia de Policía San Juan Ayllu y Agencia de Policía Rio Contreras.

<sup>19</sup> Núcleo Rural Cañada de Espino, Agencia de Policía los Sabinos Estetla, Agencia Municipal del Manzanito Tepantepec, Núcleo Rural el Mamey Tepantepec, Núcleo Rural el Progreso Estetla, Núcleo Rural Corral de Piedra, Núcleo Rural Peña Letra, Agencia de Policía de Rio Hondo, Agencia de Tierra Caliente Tepantepec, Agencia de Policía de Llano Verde Tepantepec, Agencia de Policía de el Carrizal Tepantepec, Agencia de Policía de Rio V, Agencia de Policía San Isidro Buenavista, Agencia Municipal de Santa Catarina Estetla, Núcleo Rural Morelos Uno, Mano de León Tepantepec, Núcleo Rural Buena Vista Estetla, Agencia Municipal de San Mateo y Agencia Municipal Cañada de Hielo.

**a.1. Acuerdo que ordenó el registro y publicación del dictamen que identificó el método de elección de autoridades electorales, así como el estatuto electoral comunitario del Municipio**

En cumplimiento a las sentencias emitidas por la SRX en el expediente SX-JDC-327/2019 y por el TEEO en el expediente JIN/26/2019, el Consejo General emitió los referidos actos administrativos en los que se identificó el método de elección de las autoridades del Municipio.

El dictamen se sustenta para identificar el método de elección de concejales del Municipio, en esencia, en lo siguiente:

- Después de una amplia mediación iniciada con motivo de las solicitudes de cambio del método electivo y votación, las partes en conflicto no encontraron puntos de acuerdo, por lo que, respecto sus de planteamientos fue inexistente pleno consenso comunitario.
  - **La discrepancia radicaba en que la autoridad del Municipio manifestó que el método de elección sería el mismo que se venía utilizando como de costumbre**, el cual sólo se modificaría cuando en sea puesto en consideración de la asamblea general comunitaria.
  - Por otro lado, **23 comunidades del Municipio se manifestaron por el método de planillas y urnas.**
- El punto por dilucidar consistía en determinar si era procedente modificar el método de elección y de votación del Municipio o si debería prevalecer el previamente existente y utilizado en las pasadas elecciones.
- Del análisis de los planteamientos de modificación del método electivo propuesto por 23 de las 33 comunidades del Municipio, no se advirtieron elementos suficientes para configurar un nuevo método electoral.
  - Del contenido de las actas de asambleas sólo se advertía la afirmación genérica de solicitar que la elección se realizare por urnas y planillas, pero no hay pronunciamiento respecto a los requisitos de elegibilidad, integración de las planillas, conformación del consejo electoral, emisión de la convocatoria, impresión de boletas, colocación y ubicación de urnas, resguardo de urnas.
  - De los expedientes de las pasadas elecciones, se advirtió que el Municipio cuenta con un estatuto electoral que, si bien no fue registrado por el IEEPCO, fue motivo de análisis por los tribunales electorales, quienes señalaron que cumple con los requisitos

## SUP-REC-611/2019

- constitucionales y legales atinentes, así como también tiene un consejo consultivo.
- La existencia de ese estatuto electoral corrobora la imposibilidad de suplir o sustituir la voluntad comunitaria a fin de modificar los distintos aspectos sin definir por quienes pretenden el cambio de método electivo.
  - Conforme con el referido estatuto electoral se procedió a identificar las normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del Municipio.
  - Se consideró necesario mantener la información relativa al contexto del Municipio por aportar elementos relacionados con su especificidad cultural y la razón de ser de su sistema normativo.
  - Derivado de la falta de consenso entre las partes, corresponde a la asamblea general comunitaria resolver sobre cualquier posible cambio en su método de elección, al ser el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones.
  - Hasta en tanto no ocurriera lo anterior, quedarían vigentes las reglas que integran los sistemas normativos del Municipio.

### a.2. Método de elección identificado

<b>SANTA MARÍA PEÑOLES</b>	
I. Fecha de elección	En el mes de agosto
II. Número de cargos a elegir	16
III. Tipo de cargos a elegir	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidencia municipal; 2. Sindicatura municipal 3. Regiduría de hacienda; 4. Regiduría de obras; 5. Regiduría de educación; 6. Regiduría de salud; 7. Regiduría de cultura y recreación; 8. Regiduría de agropecuaria.
IV. Duración del cargo	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. Órganos electorales comunitarios	Mesa de los debates de cada una de las Asambleas Comunitarias y Consejo Municipal Electoral.
VI. Procedimiento de la elección	Elijen en Asamblea General Comunitaria Por terna y mano alzada
<b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b>	
<b>A) ACTOS PREVIOS</b>	
Previo a la elección se realizan los siguientes actos:	

I. La Autoridad Municipal en funciones convoca a reunión al Consejo de Desarrollo Municipal, quien se encuentra conformado por el Cabildo Municipal y todas las Autoridades de las comunidades que conforman el municipio de Santa María Peñoles; y

II. La reunión del Consejo de Desarrollo Municipal tiene como fin; acordar la fecha, hora y lugar en la que se llevará a cabo la Asamblea electiva, además; establecen la fecha en la que cada una de las comunidades entregarán a la Autoridad Municipal, su padrón comunitario de ciudadanos y ciudadanas; y

III. Además, como parte de los compromisos, se informa a los Agentes y representantes de cada comunidad y si así lo desean, convoquen a Asambleas por sector y nombren a uno o dos candidatos sin considerar cargo, ya que será la Asamblea quien lo determinará.

#### **B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN**

La elección del Ayuntamiento municipal se realiza conforme a lo siguiente:

I. La Autoridad Municipal en funciones es quien emite la convocatoria para la Asamblea General de elección, es de forma escrita y se publica en los lugares más concurridos y visibles de todo el municipio;

II. La Convocatoria es remitida mediante oficio a las autoridades de cada una de las comunidades. En el proceso de elección 2013 y 2016, se levantaron razones de fijación, mismas que fueron firmadas por el secretario y otros concejales municipales, en conjunto con las Autoridades de las comunidades, en las que hacen constar el pegado de la convocatoria en los lugares más visibles y concurridos de las localidades del municipio;

III. La convocatoria se encuentra dirigida a ciudadanos y ciudadanas de todas las localidades que conforman el municipio;

IV. La Asamblea General de elección tiene como fin integrar el Ayuntamiento Municipal;

V. La Asamblea de elección de Autoridades municipales, en el año 2010 se celebró en el mes de julio en la sala de reuniones en la cabecera municipal, y en los dos últimos procesos electivos se llevaron a cabo en el mes de agosto en la cancha municipal de la cabecera municipal;

VI. La Autoridad Municipal en funciones es quién instala la Asamblea General. Después se somete a consideración de las y los asambleístas, la forma en qué se nombrará la Mesa de Debates, órgano electoral que conducirá la elección de Autoridades;

VII. La Mesa de Debates se elige por medio de ternas, y se encuentra conformada por un presidente(a), puede ser uno o dos secretarios(as) y de 4 a 8 escrutadores(as);

VIII. Las Autoridades Municipales son electas por medio de ternas, la ciudadanía emite su voto a mano alzada;

IX. Participan en la elección; ciudadanos y ciudadanas de todas las localidades del municipio, mayores de 18 años, todas las personas con derecho a votar y ser votadas;

X. Se levanta el acta de Asamblea de elección correspondiente, en la que consta la integración del Ayuntamiento Municipal. Firman las Autoridades Municipales en funciones, la Mesa de Debates y las personas electas, se anexa la lista de asistencia correspondiente; y

XI. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

#### **C) CONFLICTOS ELECTORALES**

En el proceso electoral de 2010, diversas agencias municipales recurrieron a Tribunales Electorales, argumentando violación al principio de universalidad del sufragio, por lo que Sala Regional Xalapa dentro del expediente SX-JDC-409/2010, resolvió anular la elección y ordenó realizar una elección extraordinaria, misma que se celebró el 27 de febrero de 2011, la cual fue impugnada nuevamente, por lo que se integró el expediente SX-JDC-36/2011, resolviendo la Sala Xalapa que el IEEPCO llevara a cabo trabajos de conciliación a fin de integrar una planilla que expresara todas las opciones políticas o cualquier otra, que privilegiara la unidad de la comunidad, lo que derivó en la integración de una planilla de unidad de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles.

En el proceso de elección 2013, la Agencia de San Mateo Tepantepec y otras localidades, acudieron al Tribunal Electoral del Estado, dando inicio al Juicio Ciudadano bajo el expediente JN/73/2013, argumentando que fueron impedidas para participar en la Asamblea de elección, por lo que solicitaban la anulación de la elección, al momento de resolver, dicho Tribunal confirmó el Acuerdo de validez que emitió el Consejo General del IEEPCO. Al estar inconformes con esta

**SUP-REC-611/2019**

<p>decisión acudieron a la Sala Regional Xalapa (SX-JDC-38/2014) y después a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ambas instancias confirmaron la sentencia del TEEO.</p> <p>En el proceso electoral 2016, un grupo de ciudadanos del municipio impugnó el Acuerdo de validez de la elección de Autoridades Municipales emitido por el IEEPCO, argumentando que dicho proceso de elección no se había realizado conforme a los procedimientos y reglas que tradicionalmente se aplican, lo que derivó en una violación al derecho de votar y ser votados, ante ello, el TEEO al momento de resolver dentro del expediente JNI/04/2017, revocó el mencionado Acuerdo y declaró la nulidad de la elección ordinaria de concejales. Ante esta decisión, recurrieron a Sala Regional Xalapa, SX-JDC-295/2017, dicho Tribunal resolvió revocar la sentencia del TEEO y confirmar el Acuerdo de validez del Consejo General del IEEPCO.</p>	
VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS CONCEJALES A ELEGIR	<p>Los hombres y las mujeres deben reunir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser ciudadano o ciudadana del municipio;</li> <li>2. Tener un modo honesto de vivir; y</li> <li>3. Haber cumplido con responsabilidad y transparencia los cargos, servicios, tequios y cooperaciones encomendadas por la comunidad.</li> </ol>
VIII. NÚMERO DE CIUDADANOS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	<p>2010: 815, hombres y mujeres;</p> <p>2013: 1379, ciudadanos y ciudadanas, y</p> <p>2016: 1009, personas, entre hombres y mujeres.</p>
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	<p>De los expedientes en consulta se advierte que en los procesos de elección de los años 2010 y 2013 ya ejercían su derecho a votar, y fue hasta en la elección ordinaria 2016, que por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas cuatro mujeres; 2 propietarias y 2 suplentes en los cargos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regiduría de Educación; y</li> <li>• Regiduría de Salud.</li> </ul>
X. ESTATUTO ELECTORAL	Cuenta con Estatuto Electoral
XI. SISTEMA DE CARGOS	Sí cuenta con sistema de cargos
Edad a la que empiezas a cumplir los cargos	18 años
Quiénes participan en el sistema de cargos	Hombres y mujeres
Características para cumplir los cargos	Ser ciudadano o ciudadana del municipio.
Forma en la que van subiendo en los cargos	<p>A continuación, se describen los cargos identificados en los expedientes electorales que componen su sistema:</p> <p><b>Cargos Municipales:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidencia Municipal;</li> <li>2. Sindicatura Municipal;</li> <li>3. Regiduría de Hacienda;</li> <li>4. Regiduría de Obras;</li> <li>5. Regiduría de Educación;</li> <li>6. Regiduría de Salud;</li> <li>7. Regiduría de Cultura y Recreación;</li> <li>8. Regiduría de Agropecuaria; con sus respectivos(as) suplentes.</li> </ol> <p><b>Ministros:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Mayor de vara primero;</li> <li>▪ Mayor de vara segundo;</li> <li>▪ Juez de vara primero;</li> <li>▪ Juez de vara segundo;</li> <li>▪ Juez de vara tercero;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Juez de vara cuarto;</li> <li>▪ Topil de cordillera primero;</li> <li>▪ Topil de cordillera segundo;</li> <li>▪ Topil de cordillera tercero;</li> <li>▪ Topil de cordillera cuarto;</li> <li>▪ Topil de cordillera quinto;</li> <li>▪ Topil de cordillera sexto;</li> <li>▪ Topil de cordillera séptimo; y</li> <li>▪ Topil de cordillera octavo.</li> </ul> <p><b>Funcionarios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Secretaría municipal;</li> <li>▪ Tesorería municipal; y</li> <li>▪ Secretaría de la sindicatura municipal.</li> </ul> <p><b>Otros Cargos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Alcalde Único Constitucional.</li> <li>▪ Secretario del Alcalde Único Constitucional.</li> <li>▪ Comités Comunitarios.</li> </ul>		
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos.	No especificado.		
<b>XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO</b>			
Región	Valles Centrales	Población de 18 años y más hombres	709
Distrito Electoral	5	Población de 18 años y más mujeres	866
Agencias municipales	9	Porcentaje de población en situación de pobreza	82.7 <sup>20</sup>
Agencias de Policía	13	Nivel de desarrollo humano	0.564 bajo <sup>21</sup>
Núcleos rurales	7 <sup>22</sup>	Lenguaje indígena predominante	
Población Total	2559	Población hablante de leguas indígena	16
Población total e hombres	1205	Población hablante de lengua indígena y español	14
Población Total de Mujeres	1354	Población que no habla español	0 <sup>23</sup>
Población de 18 años y más	1575		

### a.3. Sentencia del TEEO

Al resolver de forma acumulada los expedientes JNI/40/2019 y JIN/42/2019, que se integraron con motivo de las impugnaciones

<sup>20</sup> Fuente Coneval 2010.

<sup>21</sup> Fuente PNUD México, 2010.

<sup>22</sup> Fuente LXIII Legislatura del Estado.

<sup>23</sup> Fuente de datos poblacionales ITER, INEGI, 2010.

## SUP-REC-611/2019

presentadas por diversos habitantes del Municipio, el TEEO determinó revocar los actos administrativos relacionados con la identificación del método de elecciones de concejales del Municipio y ordenar se realizase una consulta para establecer método, formas y regla del proceso electivo de sus autoridades municipales.

Al efecto, consideró lo siguiente:

- En la práctica, no se garantizaron plenamente los derechos de libre determinación, autonomía y gobierno de la comunidad indígena del Municipio, ya que, con la emisión del acuerdo del IEEPCO se impidió la participación efectiva a través de la cooperación y consulta para que la ciudadanía determine el método de elección, al acreditarse que el acto impugnado desconoció el planteamiento de 23 comunidades que solicitaron el cambio de ese método electivo.
- Desde 2011 existe el planteamiento de diversas agencias de modificar el sistema normativo de la comunidad, a efecto de que se lleve a cabo un consejo electoral, la conformación de planillas y el voto mediante boletas depositadas en urnas.
  - Petición que se reitero en 2018 y que originó el procedimiento de mediación y consulta desarrollado por el IEEPCO.
  - Derivado de los acontecimientos de la mesa de trabajo de 27 de septiembre de 2019, la DESNI dio por concluida la mediación por no haber llegado a acuerdo alguno en relación con el cambio de método electivo.
- La determinación de suspender la mediación y declarar vigente el sistema normativo de los anteriores procesos electorales y el estatuto electoral comunitario de 2013, no podría considerarse como una medida de solución a la controversia, al no considerarse que la solicitud original fue un proceso de conciliación, pero también de consulta.
- Por ello, las manifestaciones de las 23 comunidades respecto a la modificación al método electivo debieron ser atendidas por el IEEPCO.
- La existencia de la referida solicitud obligaba a las autoridades el Estado a generar las condiciones para que, en consulta con la propia comunidad, se tomaren las medidas necesarias para garantizar y materializar su derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno.



- Esto era, tal comunidad debía determinar la adecuación de su sistema normativo y no que el IEEPCO identificara un método de elección que no se encontraba vigente al existir un procedimiento para su revisión por parte de las comunidades del Municipio.
- El IEEPCO debió llevar al seno de la comunidad indígena la solicitud de cambio del método electivo, previo a emitir el acuerdo impugnado, dado que, la comunidad sería la facultada para modificar tal método y al ser titular del derecho a la consulta previa, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar derechos e intereses legítimos.
- No se podía desconocer la decisión de 23 comunidades de modificar el método de elección.
- Asumir la postura del IEEPCO implicaría vulnerar la regla de la mayoría para darle viabilidad a las decisiones de la comunidad, ya que, de lo contrario, la vida comunitaria se vería bloqueada, el sistema normativo quedaría estancado al no poder adecuarse a las realidades de la propia comunidad; de manera que, debería darse cause a la determinación de modificar el método electivo por ser una petición de la mayoría de las comunidades.
- Debería revocarse el acto impugnado porque era indispensable que en aquellos asuntos en lo que se encuentran involucradas comunidades indígenas, se analicen todas las circunstancias fácticas, ya que, ante la falta de reglamentación escrita que establezca las reglas a seguir para la solución del conflicto, un factor determinante para el juzgador en la posible consecuencia de su resolución en las comunidades en disputa.
- Al haber inconformidades al seno de la comunidad indígena respecto del método de elección de sus autoridades municipales, debería ser la propia comunidad quien determinara tal método electivo, mediante la concertación de acuerdos y decisiones que tome la mayoría de la ciudadanía.
- En el caso, era procedente la realización de la consulta al existir en el seno de la comunidad, desde 2011, la solicitud de revisión del método electivo de sus autoridades municipales, por lo que, deberán hacerse uso de los mecanismos idóneos que garanticen el acceso y participación efectiva de los pueblos indígenas en la revisión y aprobación de sus sistemas normativos internos.
- Los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la

## SUP-REC-611/2019

comunidad del Municipio no estaban plenamente garantizados al impedírsele su participación efectiva, a través de la cooperación y consulta, para poner a consideración de la propia comunidad los planteamientos relativos a la modificación del método electivo.

- A través de la consulta podría darse cause la solicitud de modificación planteada por 23 comunidades del Municipio, haciendo efectivo el derecho a participar de manera activa en la elaboración y determinación de lo relacionado con su autogobierno.
- El único órgano con capacidad y legitimidad para modificar un método de elección es la asamblea general comunitaria que se integra con todas y cada una de las asambleas comunitarias de los núcleos de población del Municipio.
  - Tales asambleas deberían designar un representante de su comunidad para el efecto de que participara con facultades de decisión en las mesas de dialogo del procedimiento de consulta.
  - La consulta abarcaría los siguientes temas:
    - Procedimiento de elección de presidente y demás integrantes del cabildo.
    - Procedimiento para emitir el voto respectivo.
    - Los lugares en los que deberían realizarse las asambleas electivas o centros de votación.
  - Parámetros que serían enunciativos no limitativos.
- Consecuentemente, el TEEO:
  - Revocó los actos administrativos relacionados con la identificación del método de elección de los concejales del Municipio.
  - Ordenó al IEEPCO que, en colaboración con las autoridades comunitarias, municipales y estatales, en un plazo de 20 días naturales, organizara una consulta previa e informada para establecer las reglas o método para el proceso electivo de las autoridades municipales que tendría vigencia a partir de la elección del trienio 2020 2022.
  - Vinculó a las secretarías de Gobierno, Seguridad Pública, Asuntos Indígenas y de las Mujeres, todas del gobierno local, para que coadyuvasen en la realización de los actos ordenados.

#### **a.4. Consideraciones de la SRX en la sentencia controvertida**

La SRX confirmó la sentencia que se impugnó del TEEO al considerar correcta la decisión de ordenar la realización de una consulta en la que se atendiera la solicitud de modificación del sistema o método de elección que se planteó a la comunidad indígena, haciendo efectivo su derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de lo relativo al autogobierno que se les reconoce.

Al efecto, calificó de infundados los argumentos que se le hicieron valer, conforme con lo siguiente:

- Eran hechos no controvertidos:
  - La existencia de una solicitud de diversos integrantes de la comunidad del Municipio de cambiar el método de elección.
  - Desde el 11 de septiembre de 2018, se ha tratado de implementar un proceso de dialogo y mediación para consensar la pertinencia de realizar una consulta respecto de un posible cambio de método de elección.
- La comunidad del Municipio, en ejercicio de sus derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno, puede elegir el método de elección de sus autoridades municipales, así como a la participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que le afecte.
  - De ahí que, toda comunidad tiene derecho a ser consultada sobre la solicitud presentada para cambiar el método de elección, al incidir en la vida política y social.
  - Fue correcta la determinación del TEEO de declarar procedente la realización de una consulta, al no estar controvertido el interés de algunos integrantes de la comunidad de revisar el método de elección vigente.
  - Aun cuando se suspendió en proceso de diálogo y mediación entre las autoridades municipales con representante de las comunidades del Municipio, no se podría dejar de contestar la solicitud de cambio de método.
- El TEEO no fue incongruente ni se excedió al revocar la totalidad del acuerdo del IEEPCO, ya que, si bien la pretensión en la instancia local era que se revocara tal acuerdo para que procediese el cambio de método

## SUP-REC-611/2019

electivo, la decisión del referido TEEO obedeció a que la comunidad sea consultada para que sea ella la que establezca el nuevo método de elección conforme con las modificaciones que se propongan en la asamblea general comunitaria que al efecto se realice.

- Si bien el TEEO no determinó el cambio de método, ello fue por el respeto a los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad del Municipio, al carecer de atribuciones para imponer un cambio de método sin previa consulta.
- La revocación del acuerdo del IEEPCO se derivó de que declaró vigentes las reglas que integran el sistema normativo interno sin atender la solicitud de cambio de método.
- Era infundado el argumento relativo a que el TEEO vulneró los derechos de la comunidad indígena del Municipio al analizar los agravios en favor de las localidades sin considerar que la población de la cabecera municipal también es indígena.
  - No se advirtió discriminación por parte del TEEO contra los integrantes del Ayuntamiento, porque su decisión obedeció a los argumentos que le hicieron valer los actores en la instancia local, así como a los medios de prueba aportados.
  - Además, la decisión del TEEO también incluye a los integrantes de la cabecera municipal y del Ayuntamiento, al estar encaminada a garantizar los derechos de toda la comunidad de participación política.
  - El hecho de que se haya resuelto a favor de una de las partes no implica que se discrimine a la otra, ya que en toda controversia se debe dar la razón a quien acredite su aseveración, como aconteció en el caso.
- También fueron infundados los argumentos relativos a que el TEEO pretendió juzgar sobre actos que fueron considerados por la propia SRX en el juicio SX-JDC-295/2017.
  - La asamblea general comunitaria es el máximo órgano al interior de la comunidad, por lo que, en ellas se podría determinar cambiar el método de la elección de sus autoridades.
  - De ahí que, la comunidad del Municipio tendría el derecho a solicitar alguna modificación al método electivo de sus autoridades, a través de la referida asamblea general comunitaria.
  - Si bien en el precedente invocado se estableció que para la elección de concejales de 2017 se debía respetar el método de elección

vigente en ese momento, la comunidad tendría el derecho a solicitar la modificación.

- En cuanto a los argumentos relacionados con que, en asamblea de 11 de noviembre de 2019, se determinó que no se cambiaría el método de elección resultaba infundado.
  - No se podría considerar que el acta de esa asamblea extraordinaria manifestara la voluntad de la totalidad de la ciudadanía del Municipio al no advertirse de ella que estuvieran presentes los representantes e integrantes de las agencias y localidades.
  - El acuerdo de no modificar el método de elección no satisfacía solicitud de modificación, al no acreditarse la participación de las localidades solicitantes.
  - Además, la consulta debería llevarse a cabo por el IEEPCO en colaboración con las autoridades comunitarias, municipales y estatales, como medida de certeza de la decisión que adoptasen los integrantes de la comunidad.
- Se calificaron de infundados los argumentos relativos a que, pretender cambiar el método de elección de las autoridades municipales implicaría una regresión a los derechos de la comunidad.
  - Si bien durante años, la comunidad ha mantenido el mismo método de elección en el que se respetan los derechos de sus integrantes, tales integrantes tienen todo el derecho a solicitar alguna modificación al tal método.
  - Ello no implica regresión alguna, si se tiene en cuenta que es la opinión de todos los integrantes de la comunidad.
  - Considerar la improcedencia de la solicitud de modificación, implicaría una violación a los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno, al significar la imposición de un agente externo respecto de la forma de elección.
- No obstante que, se acordó la suspensión de la mediación iniciada por la solicitud de integrantes de la comunidad de cambiar el método electivo por no llegar a acuerdo alguno, ello no implicaba que se dejara de atender tal solicitud, por lo que, resultaba procedente realizar la consulta a la comunidad para solucionar la controversia planteada.
- En cuanto al argumento de falta de condiciones para realizar la consulta debido a que el ejercicio fiscal 2019 estaba a punto de culminar.
  - Se advirtió que, si bien la asamblea electiva se debió realizar en

## **SUP-REC-611/2019**

agosto de 2019, su diferimiento se ha debido a la existencia de conflictos intercomunitarios relacionados con el método de elección.

- No obstante que realizar una consulta implicaba un retraso adicional a la celebración de la asamblea general comunitaria, ello constituía una forma de solución de los conflictos existentes que no podrían dejar de atenderse.
- Serían inexistentes violaciones a los derechos comunitarios de elegir sus propias autoridades, ya que la elección no se cancelaría, sino que se pospondría hasta que se garantizara el derecho de los integrantes de la comunidad a participar en la vida política de la propia comunidad, a través de que se le consulte sobre el cambio de método.
- No se acreditó que la solicitud de cambio de método fuera atendida, porque el mismo Ayuntamiento manifestó que la mediación fue suspendida por falta de acuerdos.
- La controversia no se centró en si el método de elección vigente violentaba los derechos de los integrantes de la comunidad, sino en definir la viabilidad de realizar una consulta al interior de la comunidad para cambiarlo.
- Como la consulta ordenada por el TEEO sólo va dirigida a modificar el método de elección de sus autoridades y no a desaparecerlo, se garantizaba la preservación de la comunidad indígena de los actores.

### **a.5. Pretensión y motivos de agravio**

La pretensión de los recurrentes es que se revoquen las sentencias emitidas en la presente cadena impugnativa por la SRX y el TEEO, dejando sin efectos la determinación de realizar una consulta a la comunidad del Municipio en relación con el método electivo de sus autoridades municipales, prevaleciendo aquel método identificado en el acuerdo y dictamen emitidos por el Consejo General del IEEPCO, esto es, asamblea general municipal, ternas de candidaturas y votación a mano alzada.

Al efecto, los recurrentes aducen la vulneración a los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de la comunidad indígena del Municipio, conforme con los siguientes argumentos:

- La transgresión a sus formas tradicionales de elección, de manera que, debe permitírseles ejercer sus propias formas de gobierno e impartición de justicia en lugar de confirmar la realización de una consulta a todas las comunidades que genera conflicto en el Municipio.
- La inaplicación de sus normas consuetudinarias establecidas para el método de elección, en transgresión a los artículos 2, apartado A, fracciones III y VII, 99, párrafo sexto, y 133 de la CPEUM, así como al Convenio 169 [*Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*] y la DNUDPI [*Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas*].
- Tal inaplicación les impone un cambio radical en sus usos y costumbres para elegir a sus autoridades.
- Intromisión de los partidos políticos en decisiones que corresponden al sistema normativo interno.
  - La SRX permitió la participación e intromisión del representante del Partido del Trabajo ante el Consejo General del IEEPCO, por lo que, su sentencia se encuentra viciada, al estar prohibida la injerencia de los partidos políticos en las elecciones por sistemas normativos indígenas.
- La orden de realizar una consulta a las comunidades va en detrimento de su sistema normativo interno porque, con ello se pretende modificar tal sistema normativo, lo cual violenta de forma directa el artículo 2º CPEUM.
  - Existe vulneración a la perspectiva intercultural al verse amenazados los derechos político-electorales de la comunidad, ya que, optar por al método de planillas y urnas, se afectaría la inmediatez y espontaneidad que impera en toda asamblea general para designar autoridades.
  - Decantarse por método propuesto llevaría a que las elecciones en los pueblos indígenas se realicen de la misma forma que aquellas en las que participan los partidos políticos, al haber la posibilidad de realizar precampañas y campañas, así como, incluso, actos anticipados a estas.
  - La SRX inaplicó un derecho consuetudinario ancestral que ha permitido elecciones libres bajo la espontaneidad en la asamblea general comunitaria, en la que no se sabe quién podría ser la próxima autoridad municipal.

## SUP-REC-611/2019

- La SRX omitió adoptar las medidas necesarias para garantizar la observancia y efectividad de sus formas tradicionales de elegir a sus autoridades.
- La comunidad indígena del Municipio goza del derecho a la tutela para conservar sus normas y procedimientos y prácticas tradicionales.
- La SRX realizó la interpretación directa del artículo 2º CPEUM, así como de sus principios y bases, de forma tal que definió su contenido y alcance, de forma restrictiva al derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación.
  - Debió ordenar la realización de la consulta para las siguientes elecciones, pero sin violentar sus derechos y costumbres.
  - Es imposible que la SRX haga un pronunciamiento garantista a costa de la inaplicación de sus normas consuetudinarias.
- La SRX plasmó una discriminación general a su comunidad en el reconocimiento de sus formas tradicionales de elección, ya que, al ordenar la consulta, se pretende modificar su régimen electoral, lo cual sólo puede lograrse a través de la decisión mayoritaria de los ciudadanos constituidos en asamblea general comunitaria.
  - La SRX debió tener hacia ellos un trato igualitario y no discriminatorio, ya que, como originarios y vecinos de la cabecera municipal también son integrantes de una comunidad indígena autónoma y autodeterminada como el resto de las localidades, pero distinta a ellas en cuanto a sus formas de elección ancestral.
  - El cambio de método provocaría la intromisión de los partidos políticos en su cosmovisión porque el hecho de que las localidades voten en su lugar de origen provocaría que las propuestas de la cabecera municipal o de alguna localidad no fueran conocidas por el resto de las localidades en persona.
  - Cambiar el método de elección genera también un cambio en su sistema normativo indígena, por lo que, existe una colisión de derechos indígenas, de forma que, debe prevalecer el de la cabecera municipal por ser ancestral.
- El hecho de que el procedimiento de mediación se hubiera suspendido y que el derecho a la consulta es un derecho colectivo, no faculta a la SRX a ordenar la realización de una consulta, debido a que, la suspensión de la mediación fue por la falta de acuerdos en relación con el cambio de método de elección, por lo que al hacerlo provoca un cambio innecesario



en sus usos y costumbres.

- Los derechos político-electorales de los habitantes de la comunidad no pueden ser desconocidos y deben ejercerse de acuerdo con el método de elección acordado por sus ancestros, con el que reiteran estar de acuerdo en no modificar, debido a que, de hacerlo, implicaría una regresión en el reconocimiento de los derechos de la comunidad de la cabecera municipal para participar en la designación de sus autoridades.
- La SRX no consideró la incongruencia de la sentencia del TEEO al determinar que la solicitud de cambio de método debía atenderse mediante consulta sin tener en cuenta que lo que se pretendía era la revocación del acuerdo y el dictamen del IEEPCO para que se procediera al cambio de método de la elección.
- La SRX tampoco consideró que el asunto se trataba de una colisión de 2 derechos indígenas consistentes, por una parte, a la preservación de sus sistemas normativos internos para elegir a sus autoridades y el de las localidades a modificar su forma de participación.
- No puede ordenarse una consulta que pueda traer como consecuencia un cambio del método de elección del municipio, porque ello acarrearía un cambio en el sistema normativo de la cabecera municipal.
- La SRX es incongruente al asegurar que en la sentencia del expediente SX-JDC-295/2017 se estableció que no se podría cambiar el método de elección pero que la comunidad tiene derecho a solicitar tal modificación, porque primero garantizó sus derechos comunitarios para después establecer que sí puede modificarse el método.
- A la SRX no le corresponde interpretar el contenido de la asamblea extraordinaria de 11 de noviembre de 2019, al asegurar que carece de validez, aunado a que tal argumento resulta incongruente porque asegura que la consulta es para que las localidades manifiesten si quieren o no el cambio de método electivo sin involucrar a la cabecera municipal.
  - Se dejó de considerar que hubo un pronunciamiento definitivo de la comunidad de no aceptar algún cambio en el método de elección, por lo que, la consulta le genera una violación a su intimidad consuetudinaria.
  - Toda vez que la cabecera municipal se pronunció en el sentido de no aceptar cambio alguno en el método de elección, es que el resultado de la asamblea resulta irrelevante, de forma que, la decisión de la

## SUP-REC-611/2019

SRX provoca un retraso innecesario en la elección de sus autoridades municipales.

- La SRX no garantizó el derecho de su comunidad a conservar su sistema normativo para elegir a sus autoridades indígenas por encima de las formas o términos en que las localidades pretenden con la consulta ordenada.
- Se debe ponderar que, al regirse el Municipio por su sistema normativo interno, ello implica que las elecciones se efectúen conforme con el sistema jurídico y político definido por la comunidad como se ha realizado de forma consuetudinaria.

### **b. Análisis contextual y perspectiva intercultural**

La obligación de obtener la información que permite conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena del Municipio está colmada con la documentación que se encuentra en autos, así como por el conocimiento de este TEPJF [*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*] de diversos medios de impugnación en los que se han analizado asuntos relacionados con él, lo cual permitirá emitir una determinación con perspectiva intercultural<sup>24</sup>.

El contexto general de la presente controversia tiene lugar en el interior del Municipio que se rige por su propio sistema normativo interno y en él se asienta una comunidad indígena de origen mixteco

Conforme con las constancias de autos, particularmente, el dictamen del IEEPCO que identificó el método de elección, así como de las sentencias

---

<sup>24</sup> Debe entenderse como un método de análisis que estudia las relaciones de poder entre personas que forman parte de distintas culturas; establece el diálogo entre dichas culturas como algo deseable y posible; identifica la demanda de derechos y las condiciones que impiden su pleno cumplimiento en contextos donde la multiculturalidad es un hecho social, como sucede en México. Cfr. "Fortalecimiento de la impartición de justicia con perspectiva de género e interculturalidad", Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Nacional de las Mujeres y ONU Mujeres, marzo 2014.

del TEEO y de la SRX<sup>25</sup>, se advierte la siguiente información del Municipio:

INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Valles Centrales Distrito de Etlá	Población de 18 años y más hombres	709
Distrito Electoral	5	Población de 18 años y más mujeres	866
Agencias municipales	9	Porcentaje de población en situación de pobreza	82.7
Agencias de Policía	13	Nivel de desarrollo humano	0.564 bajo
Núcleos rurales	7	Origen indígena	Mixteco
Población Total	2559	Población hablante de lenguas indígena	16
Población total de hombres	1205	Población hablante de lengua indígena y español	14
Población Total de Mujeres	1354	Población que no habla español	0
Población de 18 años y más	1575		
ORGANIZACIÓN POLÍTICA			
Integración del ayuntamiento	Presidencia municipal; Sindicatura municipal Regiduría de hacienda; Regiduría de obras; Regiduría de educación; Regiduría de salud; Regiduría de cultura y recreación; Regiduría de agropecuaria		
Cargos tradicionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Ministros:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mayor de vara primero;</li> <li>○ Mayor de vara segundo;</li> <li>○ Juez de vara primero;</li> <li>○ Juez de vara segundo;</li> <li>○ Juez de vara tercero;</li> <li>○ Juez de vara cuarto;</li> <li>○ Topil de cordillera primero;</li> <li>○ Topil de cordillera segundo;</li> <li>○ Topil de cordillera tercero;</li> <li>○ Topil de cordillera cuarto;</li> <li>○ Topil de cordillera quinto;</li> <li>○ Topil de cordillera sexto;</li> </ul> </li> </ul>		

<sup>25</sup> Que en este aspecto no se encuentran controvertidas.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Topil de cordillera séptimo; y</li> <li>○ Topil de cordillera octavo.</li> <li>• <b>Funcionarios:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Secretaría municipal;</li> <li>○ Tesorería municipal; y</li> <li>○ Secretaría de la sindicatura municipal.</li> </ul> </li> <li>• <b>Otros Cargos:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alcalde Único Constitucional</li> <li>○ Secretario del Alcalde Único Constitucional</li> <li>○ Comités Comunitarios</li> </ul> </li> </ul>
<b>CONTEXTO ELECTORAL</b>	
<p>El Municipio es de origen mixteco y cada agencia o subdivisión administrativa está conformada por comunidades autónomas entre sí. Históricamente, esas comunidades no conformaban una unidad política entre sí, de manera que, en principio, la relación entre la cabecera y el resto de las localidades no era de subordinación.</p> <p>Sin embargo, a partir de los años ochenta del siglo pasado, con el inicio de la política de transferencias de recursos federales al Municipio se generan grandes tensiones entre las localidades y la cabecera por el reparto de las ministraciones<sup>26</sup>.</p> <p>Hasta 2007, el Municipio realizó sus elecciones municipales conforme a la tradición que marcaba su sistema normativo interno y en concordancia con sus identidades políticas tradicionales.</p> <p>Los cargos municipales emanaban de la asamblea general del pueblo de Peñoles (cabecera municipal). En los demás pueblos principales se sigue también un escalafón de cargos para integrar el cabildo de cada uno de ellos.</p> <p>De esta manera, las elecciones internas se definían por la autonomía de cada pueblo principal, siendo que, a la cabecera le corresponde nombrar solamente el Ayuntamiento. Uno de los 5 pueblos principales ejercía la atribución de ser el representante de los demás ante el Estado y el gestor de recursos y obras, situación que no fue significativa hasta las últimas décadas de siglo pasado en que las participaciones federales incrementaron las disputas por el control de municipio y dichos recursos.</p> <p>En la elección de 2007 el procedimiento de votación consistió en la participación de los ciudadanos de la cabecera, quienes pudieron proponer ternas para el nombramiento de concejales y posterior votación a mano alzada, de manera semejante los ciudadanos de los cuatro pueblos principales eligieron a sus propias autoridades.</p> <p>En el proceso electoral de 2010, ciudadanos de San Mateo Tepantepec y algunos de Santa Catarina Estetla, asociados en una organización política demandaron participación en el proceso<sup>27</sup>. La elección de ese año se llevó a cabo de manera tradicional, pero se admitió la participación de vecino de las agencias que así lo decidieron con el aval del entonces Instituto Estatal Electoral.</p> <p>Realizada la elección, diversas agencias municipales recurrieron a Tribunales Electorales, argumentando violación al principio de universalidad del sufragio, por lo que SRX dentro del expediente SX-JDC-409/2010, resolvió anular la elección y ordenó realizar una elección extraordinaria, misma que se celebró el 27 de febrero de 2011.</p>	

<sup>26</sup> Hernández Díaz, Jorge y Víctor Leonel Juan Martínez. Dilemas de la Institución Municipal, una incursión en la experiencia oaxaqueña. México, Cámara de Diputados LX Legislatura, Universidad Autónoma “Benito Juárez” de Oaxaca, Miguel Ángel Porrúa, 2007.

ANAYA Muñoz, Alejandro. Autonomía indígena, gobernabilidad y legitimidad en México. La legalización de los usos y costumbres electorales en Oaxaca. México, UIA, Plaza y Valdés., 2006.

<sup>27</sup> Martínez Martínez, Juan Carlos. El derecho de los indígenas a conservar un sistema político propio y su brecha de implementación. El caso de Santa María Peñoles, en Revista de *Estudios & Pesquisas sobre as Americas*, volumen 7, número 2, 2013.

Esta segunda elección dejó de lado los procedimientos tradicionales de elección del Ayuntamiento, ya que, se realizó con registro de planillas de candidaturas y casillas instaladas en la cabecera municipal, sin embargo, fue impugnada nuevamente, por lo que se integró el expediente SX-JDC-36/2011, siendo anulada por la SRX por no haberse instalado casillas en las agencias municipales y ordenó al IEEPCO llevara a cabo trabajos de conciliación a fin de integrar una planilla que expresara todas las opciones políticas o cualquier otra, que privilegiara la unidad de la comunidad, lo que derivó en la integración de una planilla de unidad de concejales del Ayuntamiento.

En el proceso de elección 2013, la Agencia de San Mateo Tepantepec y otras localidades, acudieron al Tribunal Electoral del Estado, dando inicio al Juicio Ciudadano bajo el expediente JN/73/2013, argumentando que fueron impedidas para participar en la Asamblea de elección, por lo que solicitaban su anulación, al momento de resolver, dicho Tribunal confirmó el Acuerdo de validez que emitió el Consejo General del IEEPCO. Al estar inconformes con esta decisión acudieron a la SRX (SX-JDC-38/2014) y después a la Sala Superior del TEPJF, ambas instancias confirmaron la sentencia del TEEO.

En el proceso electoral 2016, un grupo de ciudadanos del municipio impugnó el Acuerdo de validez de la elección de Autoridades Municipales emitido por el IEEPCO, argumentando que dicho proceso de elección no se había realizado conforme a los procedimientos y reglas que tradicionalmente se aplican, lo que derivó en una violación al derecho de votar y ser votados, ante ello, el TEEO al momento de resolver dentro del expediente JN/04/2017, revocó el mencionado Acuerdo y declaró la nulidad de la elección ordinaria de concejales. Ante esta decisión, recurrieron a Sala Regional Xalapa, SX-JDC-295/2017, dicho Tribunal resolvió revocar la sentencia del TEEO y confirmar el Acuerdo de validez del Consejo General del IEEPCO.

### **c. Identificación del conflicto y controversia por resolver**

Ahora bien, previo a la emisión de un fallo en que se involucran derechos colectivos e individuales de las personas indígenas es indispensable identificar el tipo de conflicto que subsiste en el presente caso<sup>28</sup>.

Como puede observarse de lo hasta aquí expuesto, desde la elección municipal de 2010, las comunidades de las agencias municipales y de policía, así como de los núcleos rurales participan en la elección de los integrantes del Ayuntamiento, incluso, con la posibilidad de presentar ternas de candidaturas.

No obstante, el reclamo que diversos pobladores de tales localidades distintas a la cabecera municipal han llevado a los tribunales electorales, es, justamente, su exclusión de tal elección de concejales.

---

<sup>28</sup> Jurisprudencia 18/2018. COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.

## **SUP-REC-611/2019**

En ese orden, al haberse acreditado que en la elección municipal de 2010 un sector de la población fue excluido de participar, se declaró la nulidad de tal elección y se ordenó la realización de una extraordinaria.

Tal elección se realizó en 2011 conforme con el acuerdo del Consejo General del IEEPCO que establecía que se realizarían mediante sufragio, libre secreto y directo de todos los ciudadanos del municipio, se utilizaría la lista nominal de elección estatal y se instalarían casillas en la cabecera municipal.

Ante la inconformidad de una de las planillas participantes, nuevamente se declaró la nulidad de la elección municipal porque el universo de casillas se instaló en la cabecera municipal en contravención al derecho al sufragio de los habitantes del resto de las localidades.

Asimismo, pasada la elección ordinaria de 2010, la comunidad de San Mateo Tempantepec celebró una asamblea en la que acordaron solicitar al entonces instituto estatal electoral ejercer su derecho en su lugar de origen y no tener que trasladarse a la cabecera municipal.

La referida comunidad nuevamente se manifestó en 2013, en el sentido de que debería ejercer su voto en su localidad, para lo cual propusieron que la elección municipal fuera por urnas, de manera que, no participarían en la asamblea electiva de ese año por no estar de acuerdo con el método de elección.

En ese contexto, en la sentencia de la SRX emitida en el expediente SX-JDC-38/2014 relacionada con la validez de la elección municipal de ese año, se consideró que no se violentó la universalidad del voto, porque, si bien lo deseable era que ese derecho no se viera obstaculizado por la lejanía y dificultades de acceso de las localidades a la cabecera municipal, en aquel caso, quienes no participaron en la asamblea general comunitaria fuer por así haberlo decidido por no estar de acuerdo con las reglas de la elección.

En la sentencia de esta Sala Superior emitida en el expediente SUP-REC-

817/2014, formado con motivo de la impugnación de la referida sentencia de la SRX, se advierte que se hizo constar que el estatuto electoral municipal vigente para aquella elección fue aprobado con la participación de los habitantes de la cabecera municipal y de 21 comunidades de un total de 32 localidades.

Como se advierte, ha existido un proceso de cambio gradual en la relación intracomunitaria, que apunta hacia la participación efectiva de todas las comunidades que integran el Municipio, verificable, incluso, en los resultados de las impugnaciones de los resultados de elecciones anteriores.

Desde 2010, la cabecera municipal y las localidades del Municipio han logrado acuerdos tendentes a garantizar la universalidad del sufragio ponderando los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno, tanto de la comunidad de la cabecera municipal como de las diversas localidades; de manera que, desde ese año se ha permitido la participación de los habitantes de las agencias y núcleos rurales en la asamblea general comunitaria de elección de concejales municipales, así como en la emisión de las reglas y procedimientos conforme con los cuales se desarrollarían esas elecciones municipales.

Sin embargo, del contexto referido también se observa que, al menos desde ese 2010, existe la inconformidad, primero de una comunidad a la que posteriormente se le fueron sumando otras, en relación con el método de asamblea general municipal, ternas de candidaturas y votación a mano alzada, ya que, consideran que deben ejercer el sufragio en sus respectivas localidades.

Con motivo de las solicitudes presentadas por integrantes de la comunidad indígena del Municipio para modificar el método electivo de sus autoridades municipales en 2018, se realizó un largo procedimiento de mediación.

Es necesario precisar que, en un primero momento, al no alcanzarse

## SUP-REC-611/2019

consensos al respecto entre las autoridades municipales y los peticionarios, el TEEO ordenó la realización de un **procedimiento de mediación para la realización de una consulta en el Municipio a fin de determinar si su ciudadanía estaría o no de acuerdo con modificar tal método de elección**. Mediación que se suspendió el pasado mes de septiembre ante la falta de acuerdos entre las partes involucradas respecto, justamente, al señalado cambio.

El disenso entre esas partes consiste en que el Ayuntamiento, en representación de la comunidad indígena de la cabecera municipal, así como 6 localidades más, han manifestado que conservarán el método de elección que vienen aplicando hasta el momento (asamblea general comunitaria o municipal única que se efectúa en la cabecera municipal, ternas de candidaturas a los diversos cargos a elegir y votación a mano alzada); en tanto que 23 comunidades se han pronunciado a favor de implementar un método electivo a través de planillas de candidaturas y votación en urnas.

Al respecto, el TEEO y la SRX, al considerar que, de forma indebida, el IEEPCO emitió acuerdo y dictamen en el que identificaron el método de elección del Municipio, al dejar de considerar que 23 localidades se habían pronunciado por cambiar el método de elección, por lo que, el que identificaron no podría considerarse vigente por estar a debate su modificación, a través del procedimiento de mediación, así como por haber tomado una determinación sin haber realizado una consulta previa.

Por ello, para tales órganos jurisdiccionales, lo procedente era realizar una consulta a la comunidad para establecer las reglas o método de elección de las autoridades municipales, en ejercicio de sus derechos fundamentales a la libre determinación, autonomía y autogobierno; al tener en cuenta que el único órgano facultado para determinar cambios en el sistema normativo indígena de elección de sus propias autoridades era la asamblea general comunitaria.

En tanto que, la causa de pedir de los recurrentes radica en que la



determinación de realizar una consulta en relación con el método de elección es violatoria de los referidos derechos de los pueblos indígenas al inaplicar sus normas consuetudinarias que rigen la elección de sus autoridades municipales, aunado a que, la referida consulta es con la finalidad de cambiar el método tradicional de elección por otro que implicaría la afectación a su derecho a participar de manera directa y efectiva en la toma de decisiones que les corresponde.

De manera que, para los recurrentes, debe dejarse sin efectos la determinación de realizar la consulta para que prevalezca el método electivo actual, que es el que corresponde al de la cabecera municipal.

Por tanto, la cuestión jurídica a resolver consiste en determinar si conforme con los derechos fundamentales a la libre determinación, autonomía y autogobierno, el TEEO y la SRX desconocieron el sistema normativo interno del Municipio para elegir a sus concejales al determinar la realización de una consulta a la comunidad de tal Municipio para que se pronunciara respecto de modificar el correspondiente método electivo; o si tal determinación es acorde con la regularidad constitucional y legal que protege y garantiza a las comunidades indígenas el efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales.

A fin de emitir una solución jurídica a dicho conflicto, se debe tener presente que el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, contenido en el artículo 2º CPEUM, en el Convenio 169, así como en la DNUDPI, exige que el estudio del caso se efectúe a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia que se plantea<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Jurisprudencia 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19.

#### d. Metodología

Dada su vinculación los planteamientos de los recurrentes se analizarán en de manera conjunta, sin que ello les genere perjuicio alguno a los recurrentes<sup>30</sup>.

### VI. Estudio

#### a. Tesis de la decisión

Los planteamientos de los recurrentes deben **desestimarse**, conforme con lo siguiente:

- Desde una perspectiva intercultural, cuya finalidad es maximizar los derechos de libre determinación y autonomía de la comunidad indígena del Municipio, particularmente, para elegir a sus autoridades municipales, corresponde a los integrantes de todas y cada una de las comunidades del Municipio -cabecera municipal, agencias municipales y de policía, así como de los núcleos rurales- decidir, establecer y, en su caso, modificar las normas, reglas, métodos y procedimientos que componen su sistema normativo indígena para la elección de los concejales municipales, para lo cual, se debe respetar la decisión mayoritaria de los pobladores, así como sus derechos fundamentales, sobre la base de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.
- Los recurrentes pierden de vista que, desde la emisión de la sentencia del expediente JIN/51/2018, se ordenó que se iniciara la mediación a fin de que fueran las comunidades indígenas del Municipio, a través de la asamblea general comunitaria, las que tomaran la determinación en relación con la modificación del método electivo y no para que, en tal mediación se decidiera .sobre el cambio de método.
- Ante la falta de consenso o acuerdos entre el Ayuntamiento, representantes de la cabecera municipal y localidades que se pronunciaron por mantener el método electivo con los representantes de

---

<sup>30</sup> Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

las comunidades que solicitaron tal cambio, se hace necesario que sea la población de Municipio, a través de su asamblea general municipal, la que determine si es procedente o no el cambio de método electivo y, en su caso, para establecer las normas, reglas y procedimientos atinentes.

- Ello no implica desconocimiento o inaplicación del sistema normativo del Municipio o actos de discriminación contra la comunidad indígena de la cabecera municipal, en la medida que, atendiendo al contexto del Municipio el ente legitimado para modificar tal sistema normativo es, la propia comunidad indígena asentada en todo el territorio municipal, organizada en una asamblea general comunitaria.

## **b. Contexto normativo**

### **b.1. Derechos colectivos**

Este TEPJF ha sustentado que los derechos humanos de los pueblos indígenas son derechos colectivos, por lo que, su respecto y efectividad, en el marco del derecho a la diferencia, posibilita la supervivencia misma de los pueblos originarios.

Tales derechos son colectivos porque pertenecen a las colectividades diferenciadas a las que se les han reconocido derechos específicos que se ejercen a nivel de grupo, siendo el principal de ellos, la autonomía<sup>31</sup>

En los artículos 1 y 2 DNUDPI se estipula que los pueblos indígenas tienen derecho al disfrute pleno de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y a no ser objeto de discriminación, ni como pueblos ni como individuos. En la referida DNUDPI, se otorga preeminencia a los derechos colectivos en un grado sin precedentes en el Derecho Internacional de derechos humanos, dado que, se parte de la base, de que los pueblos indígenas suelen organizar sus sociedades de forma colectiva.

---

<sup>31</sup> Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena. TEPJF.

## **SUP-REC-611/2019**

Habida cuenta del carácter colectivo inherente a las culturas indígenas, los derechos individuales no siempre resultan adecuados para la plena expresión de los derechos de los pueblos indígenas.

Los derechos que figuran en la DNUDPI tratan de proteger, además de los derechos individuales, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, porque el reconocimiento de estos derechos es necesario para garantizar la continuidad de la existencia, el desarrollo y el bienestar de esos pueblos, en cuanto comunidades específicas<sup>32</sup>.

El artículo 2º CPEUM reconoce el derecho a la libre determinación y autonomía, lo que marca el punto de partida de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, entendiendo como derechos colectivos aquellos que se ejercen a nivel de comunidad o de pueblo, de forma que, su respeto posibilita la vida digna de sus integrantes.

### **b.2. Derecho al autogobierno como manifestación del derecho fundamental a la libre determinación**

Con las reformas al artículo 2º CPEUM<sup>33</sup>, se reconocen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía. Una vertiente del ejercicio de tales derechos se materializa cuando de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales eligen a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad [apartado A, fracción III].

---

<sup>32</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos. Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), agosto de 2013.

<sup>33</sup> Publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001, 22 de mayo de 2015 y 29 de enero de 2016.

El precepto constitucional invocado reconoce una serie de derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de los cuales la SCJN [*Suprema Corte de Justicia de la Nación*] ha sustentado que tal reconocimiento parte del postulado para su interpretación, relativo al carácter único e indivisible de la Nación Mexicana<sup>34</sup>.

Conforme con el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, emitido por la propia SCJN, las personas indígenas tienen la doble condición de sujetos colectivos con derechos de libre determinación que demandan respeto del Estado a sus culturas, instituciones y formas de vida; y, por otra, de sujetos que requieren acciones afirmativas del Estado para la plena realización de sus derechos; de forma que, las prácticas en el ámbito de la justicia tienen que ir en ambos sentidos.

Lo anterior, no implica que el Estado juzgue conforme con los sistemas normativos indígenas, sino que, **cuando se aplique la legislación nacional o estatal en un asunto en el que estén involucradas personas, comunidades indígenas, debe considerarse sus especificidades culturales y sus propias normas.**

**El derecho a la libre determinación es un derecho colectivo que ejercen todos los miembros de una nación o comunidad indígena en tanto que conforman un grupo social y debe ejercerse con arreglo a los principios de justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, igualdad, no discriminación, buena gobernanza y buena fe<sup>35</sup>.**

Al igual que todos los demás derechos que figuran en la DNUDPI, el derecho a la libre determinación es universal, inalienable e indivisible, aunque se le ha dado el carácter de derecho fundamental, sin el cual, los

---

<sup>34</sup> Véase la sentencia emitida en las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y 60/2014, acumuladas.

<sup>35</sup> Artículo 46 DNUDPI.

## SUP-REC-611/2019

pueblos indígenas no pueden ejercer plenamente los demás derechos humanos ni en forma colectiva ni individual<sup>36</sup>.

La DNUDPI reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la autonomía o el autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales (artículo 4), así como el derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado [artículo 5].

En la propia DNUDPI se reconoce también que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos [artículo 34].

En consonancia, esta Sala Superior ha sustentado que el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende<sup>37</sup>:

- El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes.
- **El ejercicio de sus formas propias de gobierno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales**, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.
- La participación plena en la vida política del Estado.
- La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son

---

<sup>36</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos.

<sup>37</sup> Jurisprudencia 19/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONENTEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.

tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

### **b.3. Principio de maximización de la autonomía**

Esta Sala Superior ha establecido que, al momento de resolver un litigio atinente a los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, debe considerarse, entre otros, el principio de maximización de la autonomía<sup>38</sup>.

Conforme con la CPEUM, instrumentos internacionales y las mejores prácticas judiciales en situaciones de conflictos interculturales, esta Sala Superior considera que al momento de resolver sobre los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, deben considerarse los principios de autoidentificación; maximización de la autonomía y pleno acceso a la justicia, tomando en cuenta las especificidades culturales, como principios rectores.

Así, el principio de la maximización de la autonomía, como expresión del derecho a la libre determinación de tales comunidades y pueblos, **debe privilegiarse en el ámbito de sus autoridades e instituciones**, sin que ello suponga reconocer un derecho absoluto, pues como lo establece la propia CPEUM y los instrumentos internacionales, se insiste, la autonomía de comunidades y pueblos indígenas están limitados por el reconocimiento de los derechos humanos de sus integrantes.

---

<sup>38</sup> Sentencias emitidas en los expedientes SUP-REC-817/2017 y SUP-REC-19/2014.

Así, lo postula, también, el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* de la SCJN<sup>39</sup>, al señalar que no se debe privilegiar un principio de injerencia en las decisiones que le corresponden a los pueblos y comunidades indígenas, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.

De esta forma, en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, **lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena**<sup>40</sup>.

#### **b.4. Asamblea general comunitaria como máxima autoridad en una comunidad indígena**

Esta Sala Superior en diversas ocasiones ha sustentado que la asamblea general comunitaria es la máxima autoridad en una comunidad indígena, como una expresión o manifestación de la maximización del principio de autonomía, y sus determinaciones tienen validez, no obstante, los acuerdos que de ella deriven deben respetar los derechos fundamentales de sus integrantes, ya que éstos constituyen, en definitiva, derechos humanos, tomando en cuenta y, en ocasiones, ponderando otros principios constitucionales aplicables como el de libre determinación y

---

<sup>39</sup> En consonancia con el *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejor el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*.

<sup>40</sup> Jurisprudencia 37/2016. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 13 y 14.



autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

Un elemento fundamental de la vida comunitaria se refiere a la toma de decisiones en la asamblea general comunitaria.

Por regla general, la asamblea general comunitaria es la institución más importante, en la medida que, es la máxima autoridad en la correspondiente comunidad. **Su importancia radica en que las autoridades no pueden tomar decisiones trascendentales sin un acuerdo que surja de la propia asamblea<sup>41</sup>.**

El artículo 18 DNU DPI dispone que los pueblos indígenas tienen el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones. Entre estas instituciones se destaca la asamblea general comunitaria.

En esa sintonía, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el asunto de la comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay, notó que las decisiones sobre temas importantes o de especial trascendencia para la comunidad se toman en la tradicional asamblea comunitaria, denominada *Tayja Saruta-Sarayacu*, que además constituye la máxima instancia de toma de decisiones.

Asimismo, esta Sala Superior ha señalado que **la asamblea general comunitaria se refiere a la expresión de la voluntad mayoritaria, la cual puede obtenerse en una asamblea o con la suma de las efectuadas en cada una de las localidades**, ya que, ambos casos implican la toma de decisiones en conjunto.

De manera tal que, la voluntad de integrar el órgano encargado de designar a la autoridad municipal puede emitirse válidamente por la asamblea general comunitaria del municipio con la participación de sus

---

<sup>41</sup> Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena.

## SUP-REC-611/2019

integrantes, o sobre la base de las determinaciones tomadas en cada una de las localidades que componen el municipio<sup>42</sup>.

En ese tenor, la LIPEO [*Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca*] dispone respecto a la asamblea general comunitaria:

- Es la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes.
- Se integra por ciudadanas y ciudadanos de una o más comunidades dependiendo del número que integran el municipio.
- Puede sesionar de manera conjunta, es decir todas y todos los ciudadanos del municipio reunirse en la cabecera o bien de manera separada en cada comunidad, de acuerdo a sus prácticas tradicionales [artículos 2, fracción IV, 273, apartado 4].
- Sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado, siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes.
- Se integra por los miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad conforme a sus sistemas normativos indígenas [artículo 15 apartado 4].
- El estatuto electoral comunitario deberá ser aprobado por la asamblea general comunitaria de ciudadanos y ciudadanas del Municipio que corresponda [artículo 278, apartado 7].

### **b.5. Derecho de autodeterminación y flexibilidad de los sistemas normativos de las comunidades indígenas.**

Al resolver el expediente SUP-REC-422/2019, esta Sala Superior consideró que los sistemas normativos internos no son rígidos respecto de las necesidades y reivindicaciones de sus integrantes, por el contrario, en ejercicio de su autonomía como expresión del derecho a la libre

---

<sup>42</sup> Tesis XL/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 51 y 52.

determinación, los miembros y autoridades de las comunidades tienen el derecho de cambiarlos, a partir de sus propias consideraciones para mejorar la preservación de sus instituciones.

El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas permite que sean las propias comunidades quienes definan los cambios a su sistema normativo.

Lo anterior, implica la efectividad **del derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social.**

El derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes, puesto que consiste en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de las normas consuetudinarias que les resulten más adecuadas.

De esta forma, el ejercicio del derecho a la libre determinación política de los pueblos y comunidades indígenas engloba su **propia identidad**, entendida como una interacción que mantienen los individuos entre sí y de cara a otros y **que permite distinguir los elementos contextuales que definen la pertenencia a una comunidad de valores, principios, costumbres, tradiciones y cosmovisiones**<sup>43</sup>.

Tales elementos constituyen la base a partir de la cual los integrantes de esos grupos culturales construyen sus instituciones, autoridades y tradiciones, **sin que ello implique rigidez, porque precisamente se trata de sistemas vivos y dinámicos que permiten que, en esquemas de consensos comunitarios, se puedan realizar los ajustes**

---

<sup>43</sup> Véase la sentencia SUP-REC 31/2018 y acumulados.

**necesarios de sus métodos electivos<sup>44</sup>.**

En el entendido que, cuando sea cuestionado el método electivo, la actuación de los órganos jurisdiccionales siempre debe observar el principio de menor intervención a los pueblos y comunidades indígenas.

### **c. Análisis de caso**

Conforme con los contextos, normativo y fáctico, referidos en la presente sentencia, se **desestiman** los planteamientos de los recurrentes que se fundan en que, el hecho de que se haya determinado poner a consideración de la asamblea general comunitaria del Municipio a efecto de establecer las reglas o método para el proceso de elección de sus autoridades municipales, violenta su sistema normativo interno.

Lo anterior, porque las **comunidades indígenas del Municipio organizadas en la asamblea general comunitaria, en ejercicio de su derecho colectivo al autogobierno, como manifestación del derecho a la libre determinación, son las legítimamente autorizadas para decidir si se modifica o no su sistema normativo indígena en relación con el método de elección de sus concejales municipales.**

Al respecto, contrario a lo que señalan los recurrentes, el asunto no se refiere a una aparente colisión de derechos de las diversas comunidades que integran el Municipio; sino que se deriva de las posturas divergentes que tienen en relación con la forma en cómo se puede ejercer el derecho a libre determinación en su vertiente de autogobierno, en relación con las reglas y procedimientos que rigen la elección de sus concejales.

---

<sup>44</sup> Teresa Valdivia considera que el derecho indígena tiene como finalidad la protección de la forma de vida de los pueblos indígenas, culturalmente diferenciada, para la reproducción y continuidad de su comunidad, el cual se base en la visión del mundo que tiene una etnia o pueblo, en su manera de vivir y hacer su vida, así como en su forma y manera de regular normativamente su existencia. Valdivia Dounce, Teresa; En torno al Sistema Jurídico Indígena; en Anales de Antropología, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, Volumen 35, 2001, pp. 68-69.

Por una parte, la cabecera municipal y diversas localidades sostienen que el método de elección actual, al formar parte de su sistema normativo interno no puede ser modificado, ya que, ello implicaría una violación a sus derechos de libre determinación y autonomía.

En tanto que, 23 comunidades que se han manifestado a favor del modificar el método de elección, para que, en lugar de que sea una asamblea general desarrollada en la cabecera municipal, por ternas de candidaturas y votación a mano alzada, sea por planilla de candidaturas y urnas bajo el argumento, justamente, de que así se garantiza el efectivo ejercicio de sus derechos a la libre determinación y autogobierno.

De manera que, la problemática jurídica de este REC esta circunscrita a analizar y determinar si, en el contexto de la vida comunitaria es factible modificar el método de elección de los integrantes del Ayuntamiento, así como, en su caso, si tal determinación corresponde a la asamblea general comunitaria del Municipio, conformada por las asambleas comunitarias de las localidades de ese Municipio.

#### **c.1. Relación entre la cabecera municipal y localidades respecto de la elección de concejales**

Debe precisarse que, los recurrentes parten de la premisa de que, como el actual método de elección de concejales es el que ocupa la cabecera municipal de forma tradicional y anterior a la participación de las agencias, el mismo no puede ser modificado por acuerdo de las agencias, aunque reconocen que tal método debe mantenerse hasta en tanto no se ponga a consideración de una asamblea electiva.

Lo anterior es importante, porque esta Sala Superior ha sustentado que, tratándose de asuntos relacionados con pueblos y comunidades indígenas, ante la discrepancia entre la autonomía de dos o más comunidades, el sistema constitucional prevé un **régimen municipal**

**diferenciado**<sup>45</sup>.

Conforme con tal criterio, al tratarse de conflictos intercomunitarios, las autoridades estatales deben proteger a tales comunidades de interferencias o violaciones a su libre determinación frente a otras comunidades, al implicar la vigencia de los derechos de sujetos que se encuentran en un plano de igualdad; por tanto, si el ayuntamiento es la autoridad de la cabecera municipal, en cuya elección sólo participa la ciudadanía de esa cabecera, comunidad que es distinta y autónoma al resto de las comunidades (agencias municipales), igualmente, independientes, autónomas, con un sistema normativo, cosmovisión de integración de autoridades y costumbres propias, es jurídicamente viable que tales comunidades no participen en la elección de los integrantes del ayuntamiento.

Se estima que en el presente caso **no nos encontramos ante un régimen municipal diferenciado**.

Como se ha señalado en los apartados de *Análisis contextual* e *Identificación del conflicto* del presente considerando, originalmente, el Municipio se organizaba con una cabecera municipal, agencias municipales y de policía, así como de núcleos rurales; cada una de ellas conformaba una comunidad indígena con su propio sistema normativo de gobierno, solución de conflictos, escalafón o cargos y elección de sus propias autoridades.

Como no conformaban una unidad política, en la cabecera municipal se elegía al ayuntamiento y en las demás localidades a sus propias autoridades, de manera que, la relación entre la cabecera y las localidades no existía subordinación, acordando entre ellos la distribución de presupuesto, obras públicas a desarrollar en cada comunidad, uso de

---

<sup>45</sup> Véanse las sentencias emitidas en los expedientes, SUP-JDC-1865/2015, SUP-JDC-1966/2016 y SUP-REC-39/2017, entre otras.

tierras comunales y otras cuestiones de orden público, conforme su propia normativa. Incluso, la representación del municipio se la turnaban entre la cabecera y cada uno de los 5 pueblos principales.

Por tanto, cada comunidad conservaba su propio sistema normativo para la elección de sus autoridades, ello fue así, hasta la elección municipal de 2007.

Sin embargo, a partir de 2010 se da un proceso de cambio gradual en la relación intercomunal tendente a la participación efectiva de todas las comunidades del Municipio en la elección de los integrantes del Ayuntamiento.

El Tribunal Pleno de la SCJN<sup>46</sup> ha señalado que, de acuerdo con el texto constitucional, los pueblos indígenas son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; en tanto que, las comunidades indígenas se definen partiendo del criterio fundamental de pertenencia a un pueblo indígena y de **presentar la característica de formar una unidad social, económica y cultural asentada en un territorio, así como que reconozca autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.**

**Las comunidades indígenas son, por ende, identificables por su pertenencia a un pueblo y a partir de criterios de unicidad, territorialidad y gobierno.**

En el caso, derivado de ese proceso de cambio que inició en 2010, en la actualidad las formas de organización del Municipio reconocen la participación de la cabecera municipal, las agencias y los núcleos rurales

---

<sup>46</sup> Véase la sentencia emitida en las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y acumulada.

## SUP-REC-611/2019

en las elecciones para la integración del Ayuntamiento.

Lo anterior, se confirma con la *Guía para recabar información sobre las instituciones, normas y procedimientos electorales en municipios que se rigen por sistemas normativos indígenas*, remitida por el presidente municipal del Municipio al IEEPCO y recibido por este el 7 de junio de 2018<sup>47</sup>; del que se advierte:

- Se convoca a la asamblea general electiva a los habitantes de la cabecera municipal, así como al de las agencias y personas radicadas fuera la comunidad.
- Las personas que viven fuera de la comunidad tienen derecho a votar y ser electas como autoridades electorales, por ser ciudadanos de la propia comunidad.
- La elección se realiza en el auditorio municipal ubicado en la cabecera del Municipio.
- El método de elección es por asamblea comunitaria por votación a mano alzada respecto de ternas de candidaturas.
- En tal elección sólo se designa a los propietarios y suplentes que integran al Ayuntamiento, no se hace referencia a los cargos tradicionales de la cabecera.
- Tienen derecho a votar y ser electos como autoridades municipales, los habitantes de la cabecera municipal, así como de las agencias, municipales y de policía.

Asimismo, consta en autos el estatuto electoral del municipio correspondiente al trienio 2017-2019<sup>48</sup>, en el cual se establece que fue aprobado por la ciudadanía del Municipio constituida en Asamblea General, y de acuerdo con el cual:

- Se consideran ciudadanas y ciudadanos a los habitantes, tanto de la cabecera municipal como de las agencias municipales y de policía, así

---

<sup>47</sup> Visible a partir de la foja 21 del Tomo II del expediente JIN/40/2019 del TEEO.

<sup>48</sup> Visible a partir de la foja 141 del Tomo III del expediente JNI/40/2019.



como de núcleos rurales y rancherías que integran el Municipio [artículo 4].

- Es derecho de los ciudadanos y ciudadanas, entre otros, participar con voz y voto en la asamblea, así como proponer candidatos a ocupar cargos municipales y comunitarios [artículo 5, fracciones I y III].
- Para ser concejal municipal se requiere ser ciudadano del Municipio [artículo 8, fracción I].
- Los órganos electorales municipales son la asamblea general municipal y la mesa de debates [artículo 10].
- Los representantes de las localidades deben entregar la lista de ciudadanos con derecho a votar, la cual será aprobada mediante asamblea comunitaria [artículo 18, fracción II, inciso g)].
- El estatuto entraría en vigor una vez aprobado por la asamblea general municipal y registrado ante el IEEPCO [artículo primero transitorio].
- El estatuto podría ser modificado tantas y cuantas veces la asamblea general lo considere necesario [artículo tercero transitorio].

De esta manera, es dable afirmar que el sistema normativo del Municipio evolucionó de tal manera que ahora se reconoce la participación efectiva de todos y cada uno de los pobladores con derecho a ello, en la elección de los concejales municipales, sin importar la localidad a la pertenezcan.

Esto es, con independencia de los conflictos y situaciones de hecho existentes, **se reúnen los elementos de unicidad, territorialidad y gobierno**, en la medida que, los habitantes del Municipio se identifican como integrantes del pueblo mixteco asentado en el territorio del Municipio, y reconocen al Ayuntamiento con órgano de gobierno y autoridad municipal.

Asimismo, reconocen a la asamblea general municipal (comunitaria) como la máxima autoridad tradicional del Municipio encargada, en lo que interesa, de la elección de los integrantes del Ayuntamiento o concejales municipales, así como de establecer las reglas atinentes a tal elección, justamente, a través del estatuto electoral municipal.

En ese orden, contrario a lo argumentado por los recurrentes, en el caso

## SUP-REC-611/2019

del Municipio no es dable sostener la existencia de regímenes municipales diferenciados en función de su organización política y administrativa.

Ello, porque, como se ha acreditado, el Ayuntamiento no es sólo la autoridad de la cabecera municipal sino de la totalidad del Municipio, aunado a que en la elección de sus integrantes se reconoce el derecho de participación de todas y cada una de las comunidades, esto es, cabecera municipal, agencias municipales y de policía, así como núcleos rurales.

Tal participación es directa, ya que, la ciudadanía del Municipio constituye a la asamblea general municipal, a la cual, se le reconoce como máxima autoridad de la comunidad indígena municipal con facultad de modificar, justamente, las normas comunitarias que establecen el método, reglas y procedimientos para la elección de tales concejales.

### **c.2. Determinación del método electivo de concejales municipales**

Con base en lo asentado en el apartado anterior, **corresponde a la asamblea general municipal**, conformada por los habitantes de todas y cada de una de las comunidades del Municipio, la atribución de fijar método, reglas y procedimientos para la elección de los integrantes de los ayuntamientos.

Lo anterior, en ejercicio de su derecho colectivo a la libre determinación, en su vertiente de autogobierno.

De ahí que, se estime ajustada a Derecho la determinación del TEEO y su confirmación por la SRX de que sean los habitantes del Municipio, organizados en una asamblea general, los que determinen en relación con la solicitud de modificar el método electivo de concejales.

En consecuencia, se **desestima** el planteamiento de los recurrentes de que, tal determinación de poner a consideración de la asamblea general comunitaria el cambio de método electivo constituye una transgresión a sus derechos de libre determinación y autonomía al desconocerse e inaplicar su sistema normativo interno.

Ello, porque corresponde a la asamblea general municipal o comunitaria resolver sobre cualquier posible cambio de su método de elección, lo cual resulta ajustado a la regularidad establecida en el artículo 2º CPEUM, porque, las comunidades indígenas tienen el derecho a elegir a sus autoridades y representantes mediante procedimientos y prácticas electorales propias.

De manera que, la voluntad de la asamblea general municipal o comunitaria, al ser el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones al interior del Municipio, es la que debe determinar, justamente, esos procedimientos y prácticas, como una forma de ejercer el autogobierno al que tienen derecho.

**Esto es, en maximización del principio de autonomía para decidir sus propias formas de gobierno interno, ante la falta de acuerdos entre el Ayuntamiento con representantes y habitantes de las agencias y núcleos rurales que derivaron en la suspensión del procedimiento de mediación, debe ser la asamblea general comunitaria, como lo reconocen los propios recurrentes, la que decida lo relativo a si se modifica o no el método para elegir a los integrantes del Ayuntamiento, así como, en su caso, las reglas y procedimientos que habrán de establecerse para implementar lo decidido.**

Como se consideró previamente, el autogobierno de las comunidades indígenas implica la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, así como, también, de regularlas, incluyendo, justamente, la elección de sus propias autoridades; de manera que, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades, y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo.

En ese orden, el resolver el expediente SUP-JDC-281/2017, esta Sala Superior estableció que **corresponde a la propia comunidad indígena de un determinado municipio establecer las normas, reglas y procedimientos que conforman su sistema normativo interno,**

**justamente, a través de su órgano o autoridad máxima**, como lo puede ser la asamblea general comunitaria, para lo cual, deben **respetarse tanto la decisión mayoritaria de los pobladores, así como sus derechos político-electorales**, sobre la base de sus normas, procedimientos y prácticas ancestrales.

**Esta Sala Superior ha señalado que, ante la existencia de un escenario de conflicto intracomunitario caracterizado, entre otras cuestiones, por la falta de definición clara respecto de las reglas y procedimientos vigentes para la elección de autoridades comunitarias o ante la diferencia grave entre las posiciones de los integrantes y representantes de la comunidad respecto a las mismas, las autoridades deben procurar la adopción de aquellas medidas necesarias que propicien el diálogo intracomunitario y la solución pacíficas de las controversias internas** como parte del reconocimiento pleno del derecho de acceso a la justicia, además de propiciar la construcción de consensos y acuerdos que sean necesarios, **evitando la imposición o la valoración unilateral de determinados hechos, máxime cuando no se ha tomado en consideración al conjunto de los actores relevantes de la propia comunidad.**

En ese orden, **carecen de razón** los recurrentes cuando afirman que se transgreden sus formas tradicionales de elección, de manera que, debería permitírseles ejercer sus propias formas de gobierno e impartición de justicia en lugar de confirmar la realización de una consulta a todas las comunidades que genera conflicto en el Municipio.

Lo anterior, porque, desde una perspectiva intercultural, **ante la ausencia de consensos por parte de los representantes de las diversas comunidades y el Ayuntamiento, lo aceptable y viable es que sea la propia comunidad indígena del municipio sea la que, en asamblea general comunitaria o municipal, se pronuncie respecto al método, reglas y procedimientos que desean aplicar en la elección de sus concejales.**

Con ello, se maximiza el derecho a la libre determinación y autonomía de todas y cada una de las localidades del Municipio que se identifican como partes de la comunidad indígena asentada en tal Municipio, particularmente, en cuanto a la elección de sus autoridades municipales, conforme con las normas, mecanismos y procedimientos que la propia comunidad, a través de su autoridad máxima tradicional, debe establecer para autoorganizarse en relación con tales comicios.

Contrario a lo señalado por los recurrentes, desde la emisión de la sentencia del expediente JIN-51/2018, el 4 de diciembre de 2018, el TEEO ordenó al IEEPCO que iniciara la mediación para determinar la pertinencia de que la **ciudadanía del Municipio decidiera si está de acuerdo en modificar el método de elección de sus autoridades municipales o, bien, en pleno ejercicio de su derecho de autodeterminación, determinen otra solución al conflicto; asimismo, vinculó al IEEPCO a que, agotada la mediación, emitiera el acuerdo que en Derecho procediera.**

Esto es, **desde diciembre de 2018 se estableció que debería ser la asamblea general municipal la que determinara si se modificaba o no el método electivo o, en su caso, establecer alguna otra solución al conflicto intercomunitario**, por lo que el procedimiento de mediación que debería iniciarse era con la finalidad de establecer las bases para organizar tal asamblea general comunitaria del Municipio; y, al concluir la mediación, el IEEPCO debería pronunciarse en relación con la procedencia o no de realizar la referida asamblea municipal.

De esta manera, los recurrentes e, incluso, el IEEPCO, el TEEO y la SRX perdieron de vista este punto, en la medida que, las mesas de trabajo de la mediación giraron en torno a la modificación del método de elección.

Así, el pasado 27 de septiembre las partes interesadas dieron por concluida la mediación ante la imposibilidad de llegar a acuerdos respecto del cambio en el método electivo.

## SUP-REC-611/2019

Como consecuencia de ello y en cumplimiento a las diversas sentencias emitidas por la SRX (SUP-JDC-327/2019) y TEEO (JIN/26/2019), el IEEPCO emitió el acuerdo y dictamen por el cual identificó el método electivo del Municipio.

En tal contexto, se estiman ajustadas a Derecho las sentencias del TEEO, en los expedientes JIN/40/2019 y acumulado, y la impugnada de la SRX, debido a que, desde un principio se determinó que la mediación estaba encaminada a resolver sobre la pertinencia convocar a la comunidad indígena del Municipio para que expresara su opinión y voluntad en relación con un cambio de método electivo o, en su caso, determinase la solución que estimara conveniente.

De manera que, **al concluir tal mediación el IEEPCO debería pronunciarse en relación con la realización de la correspondiente asamblea general municipal y no a identificar el método electivo que debería privar en el sistema normativo de la comunidad del Municipio como indebidamente hizo.**

Por tanto, **la propia comunidad indígena del Municipio es la que, de manera directa, debe ejercer su derecho colectivo a la libre determinación, en su vertiente de autogobierno, para determinar lo que estime conducente, acorde con su propia normativa interna, intereses e idiosincrasia,** justamente, a través, de la asamblea general comunitaria, la cual, como lo sustentado esta misma Sala Superior, se refiere a la expresión de la voluntad mayoritaria, la cual puede obtenerse en una asamblea o con la suma de las efectuadas en cada una de las localidades, ya que, ambos casos implican la toma de decisiones en conjunto.

Como se ha expresado, el artículo 2º CPEUM, así como los instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad, como el Convenio 169 y la DNUSDPI, reconocen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía.

Una vertiente del ejercicio de tales derechos se materializa cuando de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales eligen a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad.

De manera que, corresponde a la propia comunidad del Municipio establecer y, en su caso, modificar las normas, reglas y procedimientos que componen su sistema normativo, a través de su órgano máximo como lo es la asamblea general municipal o comunitaria, justamente, en respeto a la autonomía y autogobierno de los que gozan; facultad normativa que no puede ejercerse a través de una consulta, dado que tal figura está configurada para informar a las comunidades indígenas de medidas que un órgano de poder público pretende implementar y que podría afectarles directamente, con la finalidad de conocer la opinión de tales comunidades y, en su caso, la obtención de acuerdos tendientes a lograr tal implementación.

Como se señala en el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, de la SCJN, **todos los pueblos tienen derecho a la libre determinación, lo cual significa el reconocimiento a la capacidad de decidir lo propio.**

El derecho a la libre determinación se expresa mediante la autonomía, misma que se ejerce dentro del marco jurídico nacional, de manera que, tal derecho a la libre determinación **privilegia la maximización de la autonomía y no el de la injerencia en las decisiones que les corresponden a las comunidades indígenas en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.**

De esta forma, si **el sistema normativo indígena es el marco jurídico y político a través del cual, una comunidad ejerce su autogobierno y**

## SUP-REC-611/2019

regula sus relaciones sociales, permitiendo con ello el respeto y la conservación de su cultura; el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y **con aquellas otras que se establecen por el órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría de la población de la comunidad**<sup>49</sup>.

No se puede dejar de advertir que esta Sala Superior ha sustentado que el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, contenido en el artículo 2º CPEUM, así como en el Convenio 169 y en la DNUDPI, implica una modificación sustancial del paradigma del sistema jurídico mexicano.

Ello, al reconocer que **el Derecho indígena, conformado por los distintos sistemas normativos de cada pueblo y comunidad, se encuentra al mismo nivel que el Derecho formalmente legislado.**

Por tanto, el Derecho indígena no debe ser considerado como simples usos y costumbres que constituyen una fuente subsidiaria y subordinada, porque se trata de dos ordenamientos jurídicos distintos que se encuentran en una relación de coordinación, sino que se debe reconocer que tal Derecho Indígena cuenta con principios, instituciones y características propias, originadas a partir del desarrollo histórico y cosmovisión de los pueblos originarios y que son distintas a las generadas en el Derecho legislado formalmente<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

<sup>50</sup> Tesis XLVIII/2016. **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 93, 94 y 95.



De esta forma, el sistema jurídico mexicano se inscribe en el pluralismo jurídico, el cual considera que el Derecho se integra tanto por el Derecho legislado formalmente por el Estado como por el Derecho indígena, generado por los pueblos y comunidades indígenas<sup>51</sup>.

El reconocimiento del derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas implica, entre otras muchas cuestiones, que, **en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos electorales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo** que rige a cada comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, en términos del propio artículo 2º CPEUM, **lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.**

En el referido contexto, toda lectura e interpretación que deba darse a la normativa legal y reglamentaria con el ejercicio de la autonomía y autogobierno, como manifestación del derecho a la libre determinación, que implique la creación y modificación de las normas que constituyen el sistema normativo indígena de una determinada comunidad, debe estar fundamentada en que tal función normativa corresponde a la propia comunidad a través de su asamblea general o aquella que considere como máxima autoridad.

Ello, porque en la producción y modificación de tales normas se encuentra plasmada la voluntad de la comunidad indígena, de forma que, tal voluntad no puede quedar superada por interpretaciones formales o rigoristas de la legislación o reglamentos aplicables, ya que, ello

---

<sup>51</sup> Tesis LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 134 y 135.

## SUP-REC-611/2019

conllevaría a desconocer el Derecho Indígena como parte del sistema jurídico nacional.

El reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas es necesario para garantizar la continuidad de su existencia, desarrollo y bienestar en cuanto comunidades específicas. La idea de que los pueblos indígenas pueden ser titulares colectivos de derechos es coherente con el principio de no discriminación y el derecho a la cultura<sup>52</sup>.

Sin embargo, **es posible que, en la práctica, surjan interrogantes sobre quién ha de representar a los beneficiarios de los derechos colectivos**; de manera que, **cuando no esté claro quiénes son los legítimos representantes, se debe permitir que las comunidades indígenas solucionen el asunto con arreglo a sus costumbres, cultura e instituciones de adopción de decisiones**<sup>53</sup>.

Por ello, en el caso, la decisión de la asamblea general municipal de revisar y, en su caso, adecuar o modificar las normas consuetudinarias que integran su sistema normativo indígena en relación con el método de elección de sus autoridades, **no puede procesarse a través de figura de la consulta previa a la comunidad**, como conceptualmente se identificó en las sentencias de referencia, dado que, esa institución jurídica debe revestir las características específicas.

No obstante, tal definición conceptual de las instancias previas se advierte que, en la especie, sí se tutela el derecho de libre determinación de la comunidad indígena como se desarrolla a continuación.

**Este asunto versa sobre el ejercicio del derecho colectivo de libre determinación de la comunidad indígena del Municipio, para que**

---

<sup>52</sup> La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos.

<sup>53</sup> Ídem.

**decida de forma directa y organizada en asamblea general municipal, si ratifica o modifica las normas que integran su sistema normativo para la elección de sus concejales, atribución que, se insiste, no puede ejercerse a través de la figura de la consulta.**

Esta Sala Superior<sup>54</sup> y la Primera Sala de la SCJN<sup>55</sup> han sustentado que la protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente, el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia, por lo que, **todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.**

Particularmente, las autoridades administrativas electorales tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, **mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente**, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados.

---

<sup>54</sup> Jurisprudencia 37/2015. CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20.

<sup>55</sup> COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Época: Décima Época. Registro: 2004170. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.). Página: 736.

## SUP-REC-611/2019

Esto es, la consulta previa a las comunidades es aplicable y resulta necesaria cuando la autoridad externa a la comunidad indígena, en cualquiera de los ámbitos de gobierno, pretende tomar una medida o emitir actos o acuerdos que pudieran afectarlos.

Asimismo, las consultas a las comunidades indígenas pueden realizarse a través de las instituciones representativas, representantes y autoridades, y no, necesariamente, de forma directa a los habitantes de la comunidad.

En ese tenor, los *Lineamientos y metodología para el proceso de mediación en casos de controversias respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sistemas normativos internos* del propio IEEPCO, si bien prevén la figura de la consulta para, entre otros supuestos, para la modificación a las normas del correspondiente sistema normativo, lo cierto es que, condicionan la obligatoriedad de los acuerdos tomados sean aprobados por el propio IEEPCO en su función de mediador, así como la posibilidad de que se pueda suspender por falta de acuerdos, así como que, no necesariamente deba realizarse a través de asamblea general comunitaria.

El presente asunto se relaciona con la facultad propia y exclusiva de la comunidad indígena del Municipio, a través de su asamblea general comunitaria, de revisar y, en su caso, las normas que integran su sistema normativo interno para la elección de sus autoridades municipales.

Por ello, la interpretación que, en el caso, debe darse a los referidos *Lineamientos* es aquella que maximiza ejercicio del derecho de libre determinación, la autonomía y la expresión de la voluntad de la comunidad indígena del Municipio, a través de la revisión de su propia normativa y la decisión de mantenerlo o modificarla en cuanto al método para la elección de sus concejales.

El presente caso no se refiere a una injerencia externa que afecta o modifica el sistema normativo indígena del Municipio, sino que se enmarca en el contexto interno de la comunidad indígena en relación con la

autonomía que goza para revisar y, en su caso, modificar tal sistema normativo respecto de la elección de sus concejales.

Como se ha acreditado y lo reconocen el IEEPCO, el TEEO, la SRX y los propios recurrentes, corresponde a la asamblea general comunitaria, como máxima autoridad en la comunidad indígena del Municipio, determinar lo conducente respecto al cambio o no del método de elección de los concejales municipales, decisión que constituye un elemento del ejercicio del derecho colectivo al autogobierno como manifestación de la libre determinación y autonomía de la que gozan.

De forma que, la manifestación de voluntad que se llegue a expresar en la asamblea general comunitaria respecto del método electivo, como se ha venido razonando, se integrarán a su sistema normativo como parte del Derecho Indígena.

Como en la mediación no se arribó a acuerdo alguno, se insiste, la legítima atribución de tomar la decisión en relación el método de elección de los integrantes del Ayuntamiento es de la asamblea general municipal.

Asamblea general que, en términos de la fracción IV del artículo 2 de la ley electoral local, es la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios regidos por sistemas normativos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes, **se integra por las ciudadanas y ciudadanos de las comunidades asentadas en el Municipio, y, que conforme con los criterios sustentados por esta Sala Superior y lo resuelto por el TEEO, puede sesionar de manera conjunta en la cabecera municipal o de manera separada en cada comunidad de acuerdo con sus prácticas tradicionales** y, en cuyo caso, el IEEPCO podrá participar en la referida asamblea general municipal o en las asambleas simultaneas que se realicen, sólo en calidad de observadores, o en los términos que la propia comunidad indígena se

lo solicite<sup>56</sup>.

Integración de la asamblea general municipal que, además, el propio presidente municipal reconoce en la Guía relacionada con el sistema normativo del Municipio que presentó el IEEPCO en la cual señala que para la elección de concejales **se convoca a la asamblea general electiva a los habitantes de la cabecera municipal, así como al de las agencias y personas radicadas fuera la comunidad.**

**No obstante, el hecho de que en las instancias previas se haya ordenado la realización de una consulta, tal cuestión conceptual no implicaría vicio alguno en los actos realizados en cumplimiento a la sentencia emitida por el TEEO en el referido expediente JNI/40/2019 y acumulado, ya que, de las consideraciones que la sustentan y en los efectos precisados, se advierte que se precisó que el único órgano con capacidad y legitimidad para modificar un método de elección es la asamblea general comunitaria que se integra con todas y cada una de las asambleas comunitarias de los núcleos de población del Municipio.**

En esta línea argumentativa, la determinación del TEEO y la SRX de que sea la comunidad indígena del Municipio, organizada en asamblea general, de manera alguna implica desconocer el sistema normativo interno del Municipio, de su cabecera municipal o de cualquiera de las agencias y núcleos rurales.

Por el contrario, **antes de que un agente externo a la propia comunidad indígena pudiera tomar una determinación o decisión respecto del conflicto existente por el método de elección de concejales, debe ser la propia comunidad la que tome esa determinación.**

---

<sup>56</sup> Conforme con el artículo 34, fracción V, de los Lineamientos.

Se reitera, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas implica que, en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

Por tanto, ante la imposibilidad de las autoridades municipales y comunales, así como de representantes de las localidades del Municipio de llegar a acuerdos en relación con el método electivo de concejales, corresponde a la comunidad del propio Municipio, en ejercicio directo de su derecho a libre determinación, determinar lo conducente, ya que, es la facultada para establecer las normas, reglas y procedimientos que compondrán su sistema normativo, a través de su órgano máximo –como puede ser la asamblea general comunitaria-, para lo cual se deben respetar tanto la decisión mayoritaria de los pobladores, así como sus derechos político-electorales, sobre la base de sus normas, procedimientos y prácticas ancestrales.

Considerar que corresponde al IEEPCO establecer o identificar las reglas específicas para realizar la elección de concejales del Municipio, cuando, justamente, existe un conflicto al interior de la comunidad respecto de tal tema, sería ir contra la esencia misma de una elección por sistema normativo, al permitir que un órgano de autoridad distinto a las autoridades tradicionales les imponga las normas y mecanismos conforme con los cuales se tendría que desarrollar sus comicios, violentándose con ello, los derechos de libre determinación y autonomía reconocidos en el artículo 2º CPEUM.

Lo anterior, desde una perspectiva intercultural, ya que la finalidad es maximizar esos derechos de libre determinación y autonomía de la comunidad indígena del Municipio, particularmente, para elegir a sus

## SUP-REC-611/2019

autoridades municipales conforme con las normas, mecanismos y procedimientos que el propio pueblo, a través de máximo órgano, establece para autoorganizarse en relación con tales comicios<sup>57</sup>.

Por estas mismas razones, se **desestima** el argumento de los recurrentes en el sentido de que la SRX inadvirtió la incongruencia en la que incurrió el TEEO, en la medida que, sólo se le pidió la revocación del acuerdo y dictamen del IEEPCO en la parte atinente a la identificación del método de elección, por lo que tal TEEO se extralimitó al resolver revocar en su totalidad tales actos administrativos y ordenar la realización de la consulta.

Ante la falta de consenso entre las autoridades municipales, comunales y representantes de las localidades, se insiste, debe ser la asamblea general comunitaria la que deba tomar las determinaciones conducentes, de manera que, deben prevalecer los principios de mínima intervención<sup>58</sup> y de maximización de la autonomía<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Similar criterio se sostuvo en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REC-422/2019 y SUP-JDC-1714/2015.

<sup>58</sup> El cual implica también reconocer que la solución de los conflictos y la determinación de forma de vida y participación política, en el marco del propio sistema normativo, corresponde al seno de la misma comunidad indígena.

<sup>59</sup> Jurisprudencia 37/2016 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 13 y 14.

Por otro lado, el principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas implica también la minimización de las restricciones a su ejercicio, por lo que toda limitación debe ser estrictamente necesaria y razonable, para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y libertades fundamentales de los integrantes de dichas comunidades, así como para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática y plural, considerando el contexto específico de cada comunidad, que no se impongan restricciones que incidan desproporcionadamente en el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y al desarrollo pleno de su cultura. Ver Tesis VIII/2015 COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ERICTAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE.

Asimismo, se ha considerado que se debe privilegiar en todo momento la determinación adoptada por la comunidad cuando sea producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autodeterminación. Ver



En tal contexto, es inexistente incongruencia alguna en las sentencias del TEEO ni en la de la SRX, en la medida que, garantizan el derecho a la libre determinación de la comunidad indígena del Municipio al maximizar su autonomía, en el sentido de establecer que quien debe pronunciarse respecto a la modificación o del método de elección es la asamblea general comunitaria, en su carácter de máxima autoridad.

En el contexto referido, **no asiste razón** a los recurrentes cuando argumentan que la consulta a las comunidades va en detrimento de su sistema normativo interno e implica una regresión a sus derechos, porque con ello se pretende modificar tal sistema, por lo que, ven amenazados los derechos político-electorales de la comunidad, al optar por el método de planillas y urnas se afectaría la inmediatez y espontaneidad que impera en toda asamblea general para designar autoridades.

Como se explicó, esta Sala Superior ha sustentado que los sistemas normativos indígenas no son rígidos respecto de las necesidades y reivindicaciones de sus integrantes, por el contrario, en ejercicio de su autonomía como expresión del derecho a la libre determinación, los miembros y autoridades de las comunidades, tienen el derecho de cambiarlos, a partir de sus propias consideraciones para mejorar la preservación de sus instituciones.

También como se ha venido reiterando, los sistemas jurídicos indígenas se integran por las normas vigentes en las comunidades y las que se establecen por la asamblea, justamente, porque las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría.

---

Tesis XIII/2016 de esta Sala Superior de rubor: ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOpte RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES.

## SUP-REC-611/2019

En ese sentido lo dispone el artículo 28 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, al preceptuar que aquella entidad reconoce la existencia de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas con características propias y específicas en cada pueblo, comunidad y municipio, basados en sus tradiciones ancestrales y que se han transmitido oralmente por generaciones, **enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo a diversas circunstancias.**

En ese orden, si los sistemas normativos indígenas son dinámicos que permiten ser ajustados de acuerdo con las dinámicas internas y externas de la comunidad indígena, a efecto de permitir su propia conservación sobre la base de sus prácticas, métodos y procedimientos tradicionales, se estima que, el hecho de que se ponga a consideración de la asamblea general municipal la posibilidad de modificar el método electivo de concejales, de forma alguna, implica un desconocimiento o retroceso de tal sistema normativo vigente o afectación a los derechos político-electorales de la comunidad.

Por el contrario, se potencia el derecho de participación de los habitantes de la comunidad municipal en la toma de las decisiones relativas a su autogobierno, ello porque el poner a consideración de la asamblea general comunitaria un cambio de método electivo, significa que, esa máxima autoridad comunitaria integrada, precisamente, por pobladores de todas las comunidades indígenas del Municipio, de manera culturalmente adecuada e informada, tomen la decisión correspondiente y, establezcan, en su caso, la modificación y ajustes a las normas consuetudinarias atinentes.

Incluso, en el caso, de que la asamblea general comunitaria autorizara la transición al método de urnas y casillas, tal método, por sí mismo, no implicaría el desconocimiento del sistema normativo indígena.

En principio, porque lo referente a la elección de concejales municipales corresponde a sólo una parte del sistema normativo indígena vigente en el

Municipio, de manera que, de implementarse el referido método ello implicaría sólo la adaptación de ese sistema a una realizada que se vive en el Municipio y que, desde 2010 ha generado controversia y conflicto entre la cabecera municipal y las diversas localidades.

Asimismo, no se advierte que el cambio de método de elección vaya más allá de la forma en como los ciudadanos del Municipio ejercerán su derechos político-electorales para elegir a los integrantes del Ayuntamiento, de manera que, el sistema de cargos tradicionales de cada una de las comunidades, incluida, la de la cabecera municipal queda intacta.

Esto es, contrario a lo sustentado por los recurrentes, de manera alguna, el que la asamblea general municipal decida sobre un eventual cambio de método de elección de concejales, impide a la cabecera municipal ejercer su propio sistema normativo interno ni se trastoca su derecho a conservar tal sistema normativo.

En ese orden, las ventajas o desventajas, así como los beneficios o perjuicio que implique un cambio de método electivo o la implementación de alguno en específico, serán temas que deberán discutirse de manera culturalmente adecuada e informada en el seno de la asamblea general comunitaria.

Sin que sea válido, desde este momento, descalificar el método propuesto por las localidades del Municipio de urnas y planillas de candidaturas por, supuestamente, permitir que los vicios de las elecciones regidas por el sistema de partidos políticos se incorporen en el sistema normativo, porque ello va más allá de la controversia que ahora se resuelve.

En todo caso, con independencia del método electivo que se apruebe o se pretenda implementar en el Municipio, debe tenerse en cuenta que esta Sala Superior ha considerado que se debe respetar el principio de universalidad del sufragio, reconocido a **nivel constitucional, convencional y local en el sentido de que es un derecho de**

**ciudadanía** votar y ser votados para cargos de elección popular en elecciones realizadas por sufragio universal e igual<sup>60</sup>.

El principio de universalidad del sufragio también conlleva el respeto del principio de igualdad y no discriminación sobre cualquier **distinción injustificada** de cualquier índole que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

De esta forma, existe una violación al principio de universalidad del sufragio cuando en una elección de **órganos o autoridades representativas se impide o excluye injustificadamente** votar o ser votada a una o varias personas que tienen derecho a ello de acuerdo con la normativa aplicable.

**En consecuencia, un límite insalvable a la autonomía de las comunidades y pueblos indígenas en la elección de sus autoridades representativas es el principio de igualdad y no discriminación<sup>61</sup>.**

Por tanto, no se puede prejuzgar respecto la pertinencia o no de un determinado método electivo que se pretende incorporar a un sistema normativo indígena, para con ello obstaculizar el ejercicio de los derechos a la libre determinación, autonomía y autogobierno, ya que, en todo caso, de aprobarse un cambio de modelo electivo, deberán implementarse las medidas, instrumentos y procedimientos que garanticen la libertad, universalidad y efectividad del sufragio.

---

<sup>60</sup> Artículos 35, fracciones I, II y III; 36, fracción III; 41, párrafo 2, 115, primer párrafo; 116, párrafo 2, fracción IV, inciso a), y 122, base primera, fracción I, CPEUM; así como 23, párrafo 1, inciso b), CADH y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 24, fracciones II y III; 25, Apartado A, fracción II, y 29, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 2, fracción XXIX, 8; 9, 10, 13, 15, párrafos del 1 al 4, 24, párrafo 4, 25, párrafo 3, de la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca.

<sup>61</sup> Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-REC-422/2019.

Aunado a lo anterior, se insiste, en todo caso, las desventajas, problemas o inconvenientes que pudiera representar el método electivo que se propone será materia de discusión en la asamblea general municipal.

En ese punto, conviene precisar los lineamientos dados por el TEEO para implementar lo que ellos llamaron consulta a la comunidad para dar cauce a la petición de cambio de método:

- El único órgano con capacidad y legitimidad para modificar un método de elección es la asamblea general comunitaria; misma que se integra con todos y cada una de las asambleas comunitarias de los núcleos de población que integran el municipio.
- En el entendido que tales asambleas deberán designar un representante de su comunidad para el efecto de que participe, con facultades de decisión en las mesas de diálogos a realizarse en el proceso de consulta.
- La consulta debería abarcar los temas:
  - El procedimiento para elegir al presidente municipal y demás integrantes del Ayuntamiento.
  - El procedimiento para emitir el voto respectivo.
  - Los lugares en que se deben realizar las asambleas electivas o centros de votación.
  - Parámetros que son enunciativos no limitativos.

En una variante del argumento de los recurrentes, si bien también tienen derecho a que se conserve el método de elección de los integrantes del Ayuntamiento, derecho que, según ellos, entra en conflicto con el derecho de las otras comunidades a que se modifique, lo cierto es que, como los propios recurrentes lo reconocen y se ha insistido en esta sentencia, no corresponde ni a la cabecera municipal o las localidades del Municipio en lo individual, y ni siquiera a las autoridades municipales y electorales, administrativas o jurisdiccionales, bajo el argumento de que resuelven una colisión de derechos, decidir respecto de las modificaciones al sistema normativo interno.

Ello, porque la única legitimada para establecer el método que debe aplicarse en la elección de integrantes del Ayuntamiento es precisamente

## SUP-REC-611/2019

la asamblea general comunitaria.

Así, se observa que el TEEO previó que la asamblea general municipal se realice a través de las diversas asambleas comunitarias de cada una de las localidades, en las que se discutirá y decidirá respecto del cambio de método, procedimiento que deberá ser organizado por el IEEPCO con la colaboración de las autoridades comunitarias, municipales y estatales, procedimiento que deberá ser informado respecto de las reglas o método para el proceso elección de los integrantes del Ayuntamiento.

Por las mismas razones, se **desestima** el argumento de los recurrentes de que la SRX es incongruente al asegurar que en la sentencia del expediente SX-JDC-295/2017 se estableció que no se podría cambiar el método de elección pero que la comunidad tiene derecho a solicitar tal modificación, porque primero garantizó sus derechos comunitarios para después, en la sentencia recurrida establecer que sí puede modificarse el método<sup>62</sup>.

Lo anterior, porque el hecho de que en aquella sentencia la SRX estableciera que para la elección de concejales de 2017 se debería respetar el método electivo que se veía aplicando, conforme con el correspondiente estatuto electoral municipal, ello de forma alguna implicaba la inamovilidad de tal método o que el mismo debía regir para siempre.

Ello, porque el ejercicio del derecho de libre determinación en aquella época no resultaba una limitante para que, la propia comunidad, a través de la asamblea general municipal, busque el perfeccionamiento del método electivo, que permita la participación de toda la ciudadanía y a la

---

<sup>62</sup> Sentencia que fue impugnada mediante REC que motivo la integración del expediente SUP-REC-1210/2017, resuelto en el sentido de desechar de plano el recurso por reunir el requisito específico de procedencia, relativo a la subsistencia de una cuestión de constitucionalidad de normas electorales o interpretación directa de la CPEUM.

vez, maximice el respeto a las prácticas tradicionales de las comunidades lo que permite el fortalecimiento y preservación de la comunión en prácticas sociales y culturales para toda la población<sup>63</sup>.

Esto es, con independencia del método electivo aplicado en las elecciones anteriores, así como su validación por los órganos electorales, se insiste el ejercicio de sus derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno, corresponde a los integrantes de la comunidad indígena del Municipio, reunido en asamblea general comunitaria, determinar las normas que habrán de incorporarse a su sistema normativo interno, aunque ello implique modificar las reglas y procedimientos conforme con los cuales se eligen a los concejales municipales.

Esto último, tal como lo reconocen los propios recurrentes.

Igualmente, se **desestima** el argumento de los recurrentes relativo a que la SRX carecía de atribuciones para interpretar el acta de asamblea de 11 de noviembre de 2019, de manera que, dejó de considerar que ya existe un pronunciamiento a favor de conservar el método electivo.

Lo anterior, porque de tal acta se advierte que se reunió la población de Santa María Peñoles, esto es, únicamente, la de la cabecera municipal, así como los integrantes del Ayuntamiento.

En ese orden, como lo resolvió la SRX, de autos no se advierte la participación efectiva de todas las comunidades que integran el Municipio. También son inexistentes las constancias relativas a que se convocó de forma oportuna a esas comunidades ni que fueron debidamente informadas, mediante instrumentos culturalmente adecuados, en relación con la propuesta de cambio de método electivo.

En efecto, de lo que se obtiene de esa acta es:

---

<sup>63</sup> Similar consideración se sostuvo en la sentencia del expediente SUP-REC-422/2019.

## SUP-REC-611/2019

- Se informó a la asamblea comunitaria de la sentencia del TEEO que ordenaba la realización de la consulta, para que opine respecto al tema.
- Se destaca que la población está inconforme con la resolución y que varios ciudadanos comentan que con ella se violan sus usos y costumbres.
- Es acuerdo de la asamblea si se decide cambiar el método de elección.
- Se acordó:
  - No cambiar el método para elegir a las autoridades municipales.
  - Formar un comité consejero de representación de la asamblea para impugnar tal sentencia.

En ese orden, se estima que tal acta de asamblea es insuficiente para acreditar de manera fehaciente que, efectivamente, se puso a consideración de la asamblea general municipal, conformada por la totalidad de las asambleas de las comunidades del Municipio, la determinación de cambio de método electivo, que fue debidamente informado de ello y que se pronunció en el sentido de rechazarla.

Eso es así, se insiste, porque, más allá de la propia acta y de la lista de asistencia, así como copias de las credenciales de elector que se le anexaron, lo cierto es que, se carecen de las constancias atinentes para poder confirmar que a tal reunión se convocó a la totalidad de las agencias y núcleos de población y que, previo a ella, se informó a la población respecto del cambio de método de una forma culturalmente adecuada.

Asimismo, no resulta congruente con las constancias de autos considerar que tal asamblea representa la voluntad de la mayoría de la ciudadanía del Municipio, cuando se insiste, existen otras actas de asambleas comunales de 23 agencias y núcleos rurales que se pronuncian a favor de ese cambio de método.

En ese sentido, contrario a lo señalado por los recurrentes, sí es importante la participación del IEEPCO en la organización y realización de la asamblea general municipal en la que debe decidirse lo atinente al cambio de método electivo de concejales.



Lo anterior, porque, ante la situación de conflicto al interior del Municipio en relación con tal método electivo que llevó, incluso, a suspender el procedimiento de mediación entre las partes involucradas por la falta de acuerdos y la posición definida de cada uno de ellos, el IEEPCO, como autoridad administrativa electoral, incluso, en relación con aquellas elecciones por sistemas normativos indígenas, es el que cuenta con los elementos necesarios para garantizar la certeza y objetividad, tanto en la celebración de la asamblea como de la determinación que tome la mayoría de sus integrantes.

En cuanto al argumento de falta de condiciones para someter a consideración de la asamblea general municipal un cambio de método electivo, al haber finalizado el ejercicio fiscal 2019, por lo que, se transgreden los derechos comunitarios, el mismo también **se desestima**.

Es cierto que la determinación de confirmar la decisión de que sea la asamblea general comunitaria la que resuelva el diferendo respecto del cambio de método para la elección de integrantes del Ayuntamiento, se emitió en diciembre de 2019, así como que la elección municipal se debió realizar desde agosto de ese mismo año; sin embargo, los recurrentes pierden de vista que el retraso y la supuesta inviabilidad de consultar a la asamblea **fue provocada por la falta de disposición de las partes involucradas en la mediación para alcanzar los acuerdos conducentes, precisamente, para organizar de manera oportuna la asamblea general municipal**.

Esto es, por una parte, las comunidades que solicitaron el cambio de método sostuvieron una posición de que se debería implementar el mismo, en tanto que, el Ayuntamiento sostuvo una postura de no hacer modificación alguna, sin que se advierta de autos que se hubieran efectuado propuestas de acercaran esas 2 posiciones.

Asimismo, los recurrentes también obvian, como se precisó anteriormente, que el procedimiento de mediación ordenado por el TEEO desde el 4 de diciembre de 2018 era con la finalidad de organizar, precisamente, esa

## **SUP-REC-611/2019**

asamblea general municipal.

En efecto, al emitir sentencia en el expediente JN1/51/2018, el TEEO determinó que le procedimiento de mediación ordenado:

- Participarían los entonces promoventes, las autoridades municipales y aquellos actores que el IEEPCO considerara idóneos para consensar acuerdos.
- Era para determinar la pertinencia de llevar a cabo una consulta en la que la ciudadanía del Municipio determinara si estaría de acuerdo en modificar el método de elección de sus autoridades electorales o, en pleno ejercicio de su derecho de libre determinación decidir otra solución al conflicto.
- El procedimiento de mediación debería desarrollarse y culminarse a la mayor brevedad para que el IEEPCO emitiera el acuerdo para identificar el método de elección, así como con antelación al siguiente proceso electoral, a fin de que, la ciudadanía del Municipio tenga la certeza de las reglas que serían aplicables al mismo.
- Se vincularía a las y los integrantes del Ayuntamientos para que compareciesen a las reuniones que llegaran a señalar para la realización de la mediación.

En ese contexto, desde esa sentencia se advirtió que dado los tiempos electorales, la mediación debería realizarse a la mayor brevedad, sin embargo fueron las propias circunstancias de tal procedimiento y la falta de acuerdos que impidieron tal cuestión de brevedad, sino que se fue extendiendo en el tiempo, al grado que, tuvo que ser la SRX la que determinase que tal mediación no podía prolongarse, de manera que, el IEEPCO debería decidir respecto de tal mediación.

Tales hechos han imposibilitado, justamente, a la asamblea general comunitaria del Municipio poder determinar, de manera oportuna, lo relativo al método electivo que debe aplicarse en la siguiente elección de concejales, lo que orilló a que, indebidamente, el IEEPCO se pronunciara por identificar el método electivo que, desde su perspectiva, debería aplicarse, sin considerar que, en atención al derecho de libre determinación, así como a los principios de maximización de la autonomía

y mínima intervención tal decisión correspondía, justamente, a la asamblea general municipal.

Aunado a lo anterior, el TEEO tomó las medidas conducentes en su sentencia, precisamente, para tratar de remediar esa situación y evitar mayores retrasos en la celebración de la asamblea general comunitaria, al ordenarle al IEEPCO que la realizase en el plazo de 20 días naturales, a partir de la emisión de su sentencia -7 de noviembre de 2019-, de forma que, la misma debió realizarse antes de concluyera ese mes de noviembre.

Lo anterior, con independencia de que la sentencia del TEEO fuera impugnada en la correspondiente cadena impugnativa federal, ya que, en términos del artículo 41, Base VI, CPEUM, en materia electoral la promoción o interposición de los medios de impugnación, constitucionales y legales, no producen la suspensión de los efectos de los actos reclamados.

### **c.3. Discriminación contra la comunidad de la cabecera municipal**

Contrario a lo alegado por los recurrentes, la determinación de que sea la asamblea general comunitaria la que deba determinar en relación con el cambio de método electivo no implica un acto de discriminación contra la comunidad de la cabecera municipal.

El artículo 1° CPEUM proscrib *toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.*

Es decir, la CPEUM contempla un parámetro de regularidad del principio a la igualdad y la no discriminación que permea todo el ordenamiento jurídico.

## SUP-REC-611/2019

La Primera Sala de la SCJN ha sustentado que la igualdad es un principio y un derecho de carácter fundamentalmente adjetivo que se predica siempre de algo, y este referente es relevante al momento de realizar el control de constitucionalidad de las leyes, porque la Norma Fundamental permite que en algunos ámbitos el legislador tenga más amplitud para desarrollar su labor normativa, mientras que en otros el juez debe ser más exigente a la hora de determinar si aquél ha respetado las exigencias del principio de igualdad<sup>64</sup>.

Asimismo, el Tribunal Pleno de la referida SCJN ha establecido que cualquier tratamiento que resulte discriminatorio respecto del ejercicio de cualquiera de los derechos garantizados en la CPEUM es *per se* incompatible con la misma.

Así, resultará incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con algún privilegio, o que, inversamente, por considerarlo inferior, se le trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos, que sí se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación<sup>65</sup>.

Sin embargo, debe advertirse que no toda diferencia en el trato hacia una persona o grupo de personas resulta discriminatoria. Puede operar una distinción o una discriminación. La primera constituye una diferencia razonable y objetiva, mientras que la segunda constituye una arbitraria que contraviene los derechos humanos, esto es, trato diferente afecta el ejercicio de un derecho humano.

---

<sup>64</sup> Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

<sup>65</sup> Jurisprudencia PRINCIPIO DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. ALGUNOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN EL PARÁMETRO GENERAL" Época: Décima Época, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Tesis: P./J. 9/2016 (10a.), página 112.

A partir de esas premisas y a efecto de indagar si existe o no un trato discriminatorio, debe examinarse si la categoría objeto de estudio cumple o no con una finalidad, y si está justificada, esto es, motivada<sup>66</sup>.

La Primera Sala de la SCJN ha considerado que las distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º de la CPEUM, también conocidas como *categorías sospechosas*<sup>67</sup>, requieren que el operador de la norma realice un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad<sup>68</sup>.

Al respecto, es de señalar que tanto la CPEUM como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria.

Cuando se analiza una distinción que pueda resultar o se aduzca supuestamente discriminatoria se debe atender a su contexto<sup>69</sup>, en

---

<sup>66</sup> Consideraciones sustentadas en la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-1913/2016.

<sup>67</sup> El origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, **las condiciones de salud**, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

<sup>68</sup> IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL. Época: Décima Época. Registro: 2007924. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 12, noviembre de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.). Página: 720.

<sup>69</sup> La política de la dignidad universal lucha por formas de no discriminación de manera generalizada, mientras que una política de la diferencia concibe a la no discriminación a partir de la existencia de distinciones culturales. La Constitución federal —en el artículo 2—, adopta ciertas medidas para ajustar el contexto social de los pueblos y comunidades indígenas, sin pasar por alto la dignidad universal y el respeto a los derechos humanos,

## SUP-REC-611/2019

particular tratándose de comunidades indígenas que se diferencian de la mayoría de la población, *inter alia*, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, de ahí que una distinción que pueda ser o parecer discriminatoria en un contexto puede no serlo o parecerlo en otro<sup>70</sup>.

En el caso, debe recordarse que el actual sistema normativo que rige la elección de los integrantes del Ayuntamiento reconoce la participación, como electores y candidatos, a la ciudadanía de la cabecera municipal, de las agencias municipales y de policía, así como de núcleos rurales, incluso, de personas que no habitan en el propio Municipio, en la referida elección de integrantes del Ayuntamiento.

No obstante, existe la inquietud de 23 comunidades indígenas que se modifique el método de elección de asamblea general comunitaria única, ternas de candidaturas y votación a mano alzada, por uno de urnas y planillas de candidaturas por considerar que deben ejercer su derecho en la localidad donde residen.

En ese orden, si bien como lo aducen, los recurrentes tienen derecho a conservar el método electivo vigente hasta el momento, justamente, porque es el que vienen utilizando desde la época cuando la elección del Ayuntamiento le correspondía sólo a la cabecera municipal, debe tenerse presente que tal situación ha evolucionando a grado tal que, la propia cabecera municipal, reconoce la única autoridad que puede modificar el sistema normativo que rige la elección de concejales es, precisamente, la asamblea general municipal.

Asimismo, de acuerdo con la documentación presentada por el propio presidente municipal al IEEPCO, se advierte que el Ayuntamiento y la cabecera municipal reconocen que la referida asamblea general municipal

---

esto es, realiza un reconocimiento del propio contexto de un sector importante de la sociedad.

<sup>70</sup> Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-REC-422/2019.

se integra con la totalidad de la ciudadanía de todas y cada una de las localidades del Municipio, incluida, desde luego, la de la propia cabecera municipal.

De esta forma, la determinación de que sea la asamblea general municipal la que determine lo conducente respecto del método de debe aplicarse en la próxima elección de concejales no constituye un acto de discriminación contra la población de la cabecera municipal por dejar de considerar que ellos también conforman una comunidad indígena.

Ello porque, aun cuando, efectivamente, la cabecera municipal se conforma con su propia comunidad indígena, esa misma comunidad se identifica como integrante de la comunidad indígena que se asienta en la totalidad del territorio del Municipio, de manera que, en relación con la elección de los integrantes del Ayuntamiento todos ellos gozan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones.

Así, la comunidad de la cabecera municipal goza del derecho a participar en la asamblea general municipal en la que se debatirá y resolverá respecto del método electivo que debe ser implementado en la siguiente elección de concejales.

De esta forma, contrario a lo alegado, el hecho de que no se resuelva a favor de su pretensión de que se conserve el método electivo utilizado hasta la fecha, de forma alguna, implica que no se les haya considerado en su calidad de integrantes de la comunidad indígena de la cabecera, sino que, como se ha venido explicando, tal determinación es acorde con el derecho de libre determinación, así como el de maximización de los principios de autonomía e intervención mínima.

Ello porque, se insiste, ante la falta de acuerdos en procedimiento de mediación, debe ser la asamblea general comunitaria como expresión de la voluntad de la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena del Municipio la que deba determinar lo conducente.

**c.4. Indebida intervención de sujetos externos a la comunidad**

Se **desestima** el argumento de los recurrentes de que la sentencia impugnada se encuentra viciada porque la SRX permitió la participación e intromisión del representante del Partido del Trabajo ante el Consejo General del IEEPCO, así como que durante el procedimiento de mediación entre las comunidades se permitió esa misma participación.

Lo anterior, porque se tratan de cuestiones de mera legalidad que no corresponden con la naturaleza excepcional del REC.

El planteamiento de los recurrentes va dirigido a demostrar que en la audiencia de alegatos desarrollada ante la SRX participó un representante partidista, así como una indebida intervención de un partido político y una organización social en el procedimiento de mediación que apoyan a quienes pretenden el cambio de método de elección.

Tal planteamiento implica, en su caso, valorar las pruebas aportadas en el presente REC, para estar en la posibilidad jurídica de establecer si se acreditan o no los hechos manifestados por los recurrentes, por lo que, se tratan de cuestiones de mera legalidad.

El agravio hecho valer está encaminado a demostrar que el TEEO y la SRX vulneraron los derechos de los recurrentes al supuestamente permitir la indebida intervención de sujetos ajenos al Municipio, cuestión que no implica el análisis de la constitucionalidad de normas electorales o consuetudinarias o la interpretación directa de algún precepto de la CPEUM para determinar su sentido y alcance.

Por tanto, al tratarse un tema de mera legalidad, es que se **desestima** el referido planteamiento.

Ello, sin que pase inadvertido que, de ser procedente tal estudio, en todo caso, las pruebas aportadas serían insuficientes para acreditar una supuesta indebida actuación de la SRX en la sustanciación de los JDC o la intervención de un partido político en apoyo de las comunidades que



pretenden el cambio de metodología.

Ya que, con ellas sólo se acreditaría que el presidente municipal ha manifestado en varias ocasiones una supuesta intromisión de un partido político y una organización social, así como a la audiencia de alegatos asistió una persona que, en su momento, era representante partidista.

**d. Corresponde a la asamblea general municipal determinar el método que debe utilizarse en la próxima elección de integrantes del Ayuntamiento**

Conforme con lo razonado, se estima ajustada a la regularidad constitucional y legal la determinación del TEEO, confirmada por la SRX, de que sea la comunidad indígena, organizada en asamblea general municipal, la que conozca de forma informada y de una manera culturalmente adecuada, respecto de la solicitud de cambio de método de elección de integrantes del Ayuntamiento.

Esto es así, porque atendiendo el contexto de las propias localidades indígenas del Municipio, que se identifican como integrantes de la comunidad indígena del propio Municipio, en el que se encuentra reconocido y garantizado el derecho de las agencias y núcleos rurales a participar en la elección de las autoridades municipales, justamente, a través de una asamblea general comunitaria, ante la falta de acuerdos por parte de las autoridades municipales y representantes de las localidades, debe ser la propia comunidad indígena municipal, en asamblea general comunitaria la que deba determinar el método que debe utilizarse en la próxima elección de concejales.

Lo anterior, en pleno ejercicio de sus derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno.

**VII. Decisión**

Al desestimarse los planeamientos de los recurrentes, conforme con lo razonado en el presente fallo, se debe **confirmar por razones distintas** la sentencia reclamada de la SRX.

**SUP-REC-611/2019**

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

**R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma por razones distintas** la sentencia impugnada de la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**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 **unanimidad** 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 ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS**