

SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE
LA FEDERACIÓN, TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL
ELECTORAL
FEDERAL

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL
CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SX-JDC-75/2020

ACTORES: JULIO GÓMEZ CRUZ
Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE OAXACA¹

MAGISTRADO PONENTE:
ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

SECRETARIO: JOSÉ ANTONIO
GRANADOS FIERRO

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a siete de
abril de dos mil veinte.

SENTENCIA que resuelve el juicio para la protección de los
derechos político-electorales del ciudadano² promovido por Julio
Gómez Cruz, Juan Manuel Cruz Victoria, Marcos Osorio
Guzmán, Juan Gómez Flores, Roberto Cruz Osorio y Mauricio
Velasco Cruz,³ por propio derecho, ostentándose como agente
municipal propietario, agente municipal suplente, regidor
primero, regidor segundo, secretario y alcalde constitucional,
respectivamente de la Agencia Municipal de San Mateo
Yucucuy, del Municipio de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca.

¹ En lo sucesivo Tribunal responsable o TEEO.

² En adelante JDC, conforme a las siglas establecidas en el apartado II, de los
Lineamientos Generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal
Electoral del Poder Judicial de la Federación

³ En lo sucesivo parte actora, actores o enjuiciantes.

Los actores controvierten la sentencia emitida por el Tribunal responsable el pasado veintiséis de febrero, dentro del expediente JDCI/11/2020, reencauzado a JNI/112/2020, que confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca,⁴ de treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, por el que calificó como válida la elección ordinaria de concejales al citado Ayuntamiento.

Í N D I C E

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES.....	3
I. El contexto	3
II. Del trámite del juicio ciudadano	5
CONSIDERANDO.....	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	6
SEGUNDO. Cuestión previa sobre el carácter urgente de la resolución.....	7
TERCERO. Requisitos de procedibilidad	8
CUARTO. Reparabilidad.....	10
QUINTO. Suplencia de la queja.....	12
SEXTO. Contexto del municipio de Santiago Tillo.....	12
SÉPTIMO. Pretensión y agravios	15
OCTAVO. Estudio de fondo.....	16
RESUELVE.....	31

S U M A R I O D E L A D E C I S I Ó N

Esta Sala Regional determina **confirmar** la sentencia impugnada, porque contrario a lo afirmado por los actores, se encuentra ajustada a derecho. Además, en la elección de

⁴ En lo sucesivo IEEPCO o Instituto local.

autoridades del citado Ayuntamiento no se vulneró el principio de universalidad del sufragio, toda vez que no se ha consultado de manera previa e informada a la ciudadanía, ni se han generado los acuerdos sobre la participación política de la agencia; por lo cual, no resulta procedente la pretensión de declarar la nulidad de la elección.

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

I. El contexto

De lo narrado por el actor en su escrito de demanda y de las constancias que corren agregadas al expediente, se advierte lo siguiente:

1. **Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018.**⁵ El cuatro de octubre de dos mil dieciocho, el Instituto local aprobó el catálogo de municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas de dicho Estado, y ordenó el registro y publicación de los dictámenes por los que se identifican los métodos de elección de sus autoridades municipales; entre ellos, el correspondiente al de Santiago Tillo, Nochixtlán, cuya clave de identificación es: DESNI-IEEPCO-CAT-90/2018.⁶

2. **Solicitud de la Agencia Municipal.**⁷ El cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, el Agente Municipal de San Mateo Yucucuy, solicitó la intervención a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas,⁸ para que se convocara al Ayuntamiento de Santiago Tillo, a fin de que se realizaran las

⁵ Consultable en la página de internet del Instituto local en la dirección siguiente: <http://www.ieepco.org.mx/estrado-electronico>

⁶ Localizable en fojas 36 a 45 del Cuaderno Accesorio Único del expediente en que se actúa.

⁷ Solicitud formulada mediante oficio recibido el 4 de septiembre de 2019, el cual se encuentra localizable a fojas 46 a 53 del referido cuaderno Accesorio.

⁸ Podrá denominársele por su siglas DESNI.

mesas de trabajo necesarias para establecer formalmente la participación de dicha agencia en la próxima elección de autoridades.

3. **Mesa de trabajo.** No obstante que, para la primera reunión de trabajo no asistieron las autoridades municipales de Santiago Tillo, a pesar de haber sido convocados,⁹ el treinta de septiembre posterior, se llevó a cabo en las instalaciones de la DESNI una reunión en la que la agencia reveló su postura de solicitar la participación en la elección; y, por parte de la cabecera, la decisión de realizar la jornada sin la participación de la agencia.

4. **Convocatoria.**¹⁰ El siete de octubre siguiente, mediante citatorios, así como la publicación realizada en diversos lugares públicos del municipio, se convocó a la ciudadanía para elegir a sus autoridades.

5. **Jornada electoral.**¹¹ El trece de octubre posterior, se realizó la elección de concejales, cuya integración quedó de la forma siguiente:

Cargo	Propietario	Suplente
Presidente Municipal	Ángel Serafín Santiago Gómez	Alfredo Ángeles Miguel
Síndico Municipal	Andrés Serna Cruz	Alicia Espíritu López
Regidor de Hacienda	Juana Carolina Victoria Ramos	Alejandro Serna Rojas
Regidor de Educación y Salud	María Guadalupe Luna y Jaime	Gudelia Micaela Gonzaga Jiménez
Regidor de Seguridad y Tránsito Municipal	Gilberto García Cruz	Miguel Ángel Rodríguez Ramírez

⁹ Mediante oficio IEEPCO/DESN(sic)/1958/2019 localizable a foja 134 del cuaderno.

¹⁰ Localizable a fojas 147 a 153 del citado cuaderno.

¹¹ Acta de Asamblea General Comunitaria localizable a fojas 154 a 170 del citado cuaderno.

6. **Acuerdo de validez IEEPCO-CG-SNI-415/2019.**¹² El treinta y uno de diciembre del mismo año, el Instituto local calificó como jurídicamente válida la elección de integrantes del Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca.

7. **Demanda local.** El seis de enero de dos mil veinte, los actores interpusieron el respectivo medio de impugnación local, el cual fue radicado con la clave de expediente JDCI/11/2020.

8. **Sentencia impugnada.** El veintiséis de febrero del año en curso, el Tribunal local, determinó confirmar el acuerdo referido en el párrafo 6 que antecede, conforme a lo siguiente:

“[...]

RESUELVE

Primero. Se reencauzan el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos, al denominado Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, en términos de lo razonado en el **apartado III**, de la presente sentencia.

Segundo. Se declaran infundados los agravios hechos valer por los recurrentes, y se confirma el acuerdo impugnado, en términos del **apartado VII** de esta resolución.

Tercero. En aras de maximizar los derechos de las comunidades que se encuentran en conflicto, se vincula tanto al Instituto Electoral local como al Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, y a la Agencia de San Mateo Yucucuy, para que generen el diálogo entre ambas comunidades, a efecto de elaborar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la Agencia Municipal.

Cuarto. Se confirma el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-415/2019, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral Local, por el que se califica como jurídicamente válida la elección de concejales al Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, para el periodo 2020-2022.

[...]”

II. Del trámite del juicio ciudadano

¹² Localizable a fojas 12 a 16 del mismo cuaderno.

9. **Demanda federal.** El dos de marzo de la presente anualidad, los actores, promovieron el presente juicio ciudadano contra la sentencia señalada en el párrafo que antecede.

10. **Recepción y turno.** El doce de marzo siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional el escrito de demanda y demás constancias del expediente al rubro indicado; en la misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrarlo y turnarlo a la ponencia a su cargo para los efectos legales correspondientes.

11. **Radicación, admisión y cierre.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar y admitir el presente juicio; y, en posterior acuerdo, al encontrarse debidamente sustanciado declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

12. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, es competente por materia y territorio para conocer y resolver el presente medio de impugnación.

13. Por materia, al tratarse de un juicio ciudadano que está relacionado con la sentencia del Tribunal responsable que confirmó la validez de la elección ordinaria de concejales en el Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca; y, por territorio, toda vez que la referida entidad federativa pertenece a la citada circunscripción plurinominal.

14. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹³ 184, 185, 186, fracción III, inciso c), y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 1, inciso a), párrafo 2, inciso c), 4, párrafo 1, y 79 y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹⁴

SEGUNDO. Cuestión previa sobre el carácter urgente de la resolución

15. Es un hecho público y notorio para esta Sala Regional el reconocimiento por parte del Consejo de Salubridad General de la Secretaría de Salud de la epidemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, a partir del cual diversas autoridades han adoptado medidas para reducir el desplazamiento y concentración de personas.

16. Esta situación también ha impactado en las labores jurídicas, incluidas la que realizan los tribunales electorales.

17. Al respecto, es importante señalar que mediante Acuerdo General 2/2020,¹⁵ la Sala Superior de este Tribunal Electoral autorizó la **resolución no presencial** de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19, en cuyo resolutivo IV estableció que podrían resolverse de esa manera los asuntos urgentes, entre otros, los que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable.

¹³ En lo sucesivo Carta Magna o Constitución Federal.

¹⁴ En lo sucesivo Ley de Medios.

¹⁵ Aprobado el 26 de marzo de 2020.

18. En concordancia con lo anterior, esta Sala Regional emitió el acuerdo¹⁶ por el que “**SE IMPLEMENTAN LAS MEDIDAS APROBADAS POR LA SALA SUPERIOR EN EL ACUERDO GENERAL 2/2020, PARA LA RESOLUCIÓN NO PRESENCIAL DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL VIRUS COVID-19**”, en el que se fijaron las directrices que llevará a cabo este órgano jurisdiccional para la discusión y resolución no presencial de los asuntos y en los que se incluyeron, para estos efectos, los asuntos establecidos por la Sala Superior en el citado acuerdo, además de aquellos relacionados con la calificación de elecciones por sistemas normativos indígenas en tanto representen conflictos políticos al interior de los municipios en cuestión.

19. En esta tesitura, esta Sala Regional considera que el presente juicio es de carácter urgente, y por tanto susceptible de ser resuelto de manera no presencial, porque guarda relación con la calificación de una elección regida por sistema normativo interno en el estado de Oaxaca, respecto de la cual es necesario dotar de certeza, y seguridad jurídica precisamente emitiendo la sentencia respectiva.

TERCERO. Requisitos de procedibilidad

20. En el presente juicio se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia, en términos de los artículos 7, 8, 9, 13, 79 y 80 de la Ley de Medios, como a continuación se expone:

21. **Forma.** La demanda se presentó por escrito, se asienta el nombre y firma autógrafa de los actores, se identifica el acto

¹⁶ Aprobado el 27 de marzo de 2020.

impugnado, se mencionan los hechos materia de la controversia, además de expresarse los agravios pertinentes.

22. **Oportunidad.** La demanda de juicio ciudadano fue promovida de manera oportuna dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios. Ello, pues la resolución impugnada se notificó a los actores el pasado veintisiete de febrero,¹⁷ por lo cual, el plazo para impugnar transcurrió del veintiocho de febrero al cinco de marzo, esto sin contar el sábado veintiocho de febrero, domingo uno y miércoles cuatro de marzo, por ser días inhábiles.¹⁸

23. Por ende, si la demanda de mérito fue interpuesta el dos de marzo, resulta evidente que su presentación fue oportuna.

24. **Legitimación e interés jurídico.** Se tienen por colmados los requisitos, porque se advierte que la parte actora fue quien promovió el juicio local, tal como lo reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

25. Así, del escrito de demanda se advierte que los enjuiciantes alegan que la determinación del TEEO de confirmar la validez de la elección de concejales del citado Ayuntamiento,

¹⁷ Tal y como se desprende de la razón y cédula de notificación consultables en las fojas 296 y 297 del cuaderno accesorio único del expediente en que se actúa.

¹⁸ Los días sábado y domingo, de conformidad con la jurisprudencia 8/2019, emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral de rubro: "COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES" consultable en la 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, así como en la página de Internet de este Tribunal en el apartado "IUS electoral": <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm/>

Y el cuatro de marzo, de conformidad con el Acuerdo 02/2020, emitido por el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, por el que determinó que el cuatro de marzo se consideraba como inhábil, por lo cual no se tomaría en cuenta para efecto del computo del plazo para la presentación de los medios de impugnación.

afectó la universalidad del sufragio de las ciudadanía de la Agencia Municipal que representan.

26. **Definitividad y firmeza.** Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que el acto reclamado es definitivo y firme, dado que en la legislación de Oaxaca no existe medio de impugnación alguno que deba ser agotado para combatir la sentencia controvertida antes de acudir a esta instancia jurisdiccional federal.

27. En consecuencia, al cumplirse todos los requisitos de procedencia del presente juicio, se procede a estudiar la controversia planteada.

CUARTO. Reparabilidad

28. Esta Sala Regional ha sostenido de manera reiterada, que, en los juicios derivados de elecciones en municipios regidos por sistemas normativos internos en Oaxaca, no aplica la regla de irreparabilidad de la violación reclamada, pues, debido a las circunstancias en las que éstas se desarrollan, califican y toman protesta quienes fueron electos, no existen plazos establecidos que permitan el desarrollo de toda la cadena impugnativa, incluso hasta la instancia federal.

29. Ciertamente, este órgano colegiado ha señalado que de acuerdo con la jurisprudencia **8/2011** de rubro: **“IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN”**,¹⁹ en

¹⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 25 y 26, así

determinadas ocasiones, frente a la irreparabilidad de los actos, deberá darse prevalencia o mayor peso al derecho fundamental de tutela judicial efectiva, pues ello es acorde con los artículos 1º y 17 de la Constitución Federal, 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y con los criterios que al respecto han emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

30. En ese sentido, ha concluido que teniendo en cuenta que en las elecciones por sistemas normativos internos, la legislación comicial de Oaxaca únicamente prevé la obligación de celebrarlas, y que los funcionarios electos iniciarán su encargo el primero de enero del año siguiente al de la elección —lo que pudiera permitir que la asamblea comunitaria se lleve a cabo, incluso, un día antes de la toma de protesta—, deberá obviarse la irreparabilidad de los actos, para dar prevalencia al derecho fundamental de acceso a una tutela judicial efectiva, medida que, además, es respetuosa del principio de autodeterminación de los pueblos indígenas, según se prevé en el precepto 2 de la Carta Magna.

31. Atendiendo el mencionado criterio, se considera que en el caso no existe impedimento derivado de la toma de protesta de quienes resultaron electos como autoridades del ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, pues dicha circunstancia no genera la irreparabilidad.

32. Máxime que el acuerdo primigeniamente impugnado fue emitido el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve; posteriormente la sentencia impugnada en esta instancia se

en como en la página en la página de Internet de este Tribunal en el apartado “IUS electoral”: <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm/>

dictó el veintiséis de febrero del año en curso, y las constancias que integran el expediente del presente juicio fueron remitidas a esta Sala Regional el pasado doce de marzo, lo cual evidencia que el tiempo transcurrido entre la calificación de la elección y la toma de posesión resultó insuficiente para desahogar toda la cadena impugnativa.²⁰

QUINTO. Suplencia de la queja

33. Esta Sala Regional estima que debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente le afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

34. Lo anterior, porque el presente asunto se relaciona con la elección de concejales de un municipio indígena con base en su derecho a la autodeterminación, por lo que a fin de salvaguardar plenamente el derecho de acceso a la justicia del enjuiciante es pertinente suplir la deficiencia de los agravios, incluso ante la ausencia total de los mismos, en lo que resulte aplicable.²¹

SEXTO. Contexto del municipio de Santiago Tillo.

35. En reiteradas ocasiones se ha sostenido, que para comprender las controversias relacionadas con las

²⁰ Similar criterio ha seguido esta Sala Regional en diversos asuntos, que, entre otros, se citan los siguientes: SX-JDC-420/2019, SX-JDC-23/2020, SX-JDC-48/2020, SX-JDC-59/2020, entre otros.

²¹ Lo anterior de acuerdo con la jurisprudencia 13/2008 de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”, consultable en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el apartado “IUS electoral”: <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>

comunidades que se rigen por sistemas normativos indígenas es necesario, además, conocer los antecedentes concretos de cada caso, acercándose al contexto en que se desarrolla su realidad.

36. Lo anterior, porque el juzgador debe abordar los asuntos de esa índole con una visión que comprenda el origen de los conflictos que se suscitan y las razones por las que tales comunidades han decidido dotarse de determinadas normas.

➤ **Datos Generales**

37. El municipio se localiza al noroeste del Estado de Oaxaca a 2,080 (dos mil ochenta) metros sobre el nivel del mar y se ubica en las coordenadas 17°27' latitud norte 97°19' longitud oeste.

38. Asimismo, colinda al norte, noroeste, noreste y este con San Andrés Sinaxtla, al este, sureste y sur con San Juan Sayultepec.²²

➤ **Conformación del Municipio**

39. El municipio está conformado por la cabecera municipal que es Santiago Tillo; y cuenta con una ranchería llamada San Mateo Yucucuy y una Agencia Municipal San Mateo Yucucui.

➤ **Gobierno Municipal**

40. El ayuntamiento se encuentra integrado por un propietario y un suplente de los cargos siguientes: presidente, un síndico y

²² Consultable en la página electrónica:
<http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20493a.html>

tres regidurías, una de Hacienda, otra de Educación y Salud, y otra más de Seguridad y Tránsito Municipal.

41. La duración de los encargos es de tres años y sus órganos electorales comunitarios son la autoridad electoral y la mesa de los debates.²³ Asimismo, cuenta con autoridades auxiliares como lo son: un tesorero y un secretario.²⁴

42. En este municipio el responsable directo de las actividades es el Presidente Municipal quien distribuye y organiza los trabajos a realizar, para este efecto se auxilia de cada uno de los responsables que integran el cabildo, ubicándose cada uno de ellos en sus respectivas tareas, cabe señalar que algunos de los auxiliares cuentan con dos o más cargos.

➤ **Método de elección**

43. El municipio se rige por sistemas normativos indígenas, por lo que sus autoridades municipales son electas conforme a sus usos y costumbres a través de la Asamblea General Comunitaria.

44. En este municipio no participan en la elección de sus autoridades, quienes radiquen fuera de la cabecera municipal,²⁵ lo cual, es conforme al método de elección precisado en el dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-90/2018, en el que se observa que, hasta el momento de su emisión no se tenía registro de que la agencia municipal de San Mateo Yucucuy hubiera solicitado su inclusión para participar en las elecciones de sus

²³ Conforme al Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-90/2018 que identifica el método de elección localizable en fojas 40 del Cuaderno Accesorio Único.

²⁴ Consultable en la página electrónica siguiente: <http://www.inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM20oaxaca/municipios/20493a.html>

²⁵ Conforme al referido Dictamen que identifica el método de elección localizable a fojas 40 y 43 del Cuaderno Accesorio Único

autoridades, por lo que no se advirtió la necesidad de llevar a cabo mesas de dialogo para armonizar su sistema normativo.

45. Incluso, cabe señalar que en las tres últimas elecciones la Agencia de San Mateo Yucucuy no ha participado, tal como se analizará más adelante, puesto que el tema de universalidad del sufragio es, justamente, el aspecto medular de la inconformidad de la parte actora.

SÉPTIMO. Pretensión y agravios

46. De la lectura integral del escrito de demanda se advierte que la pretensión de los enjuiciantes es que se revoque la resolución impugnada, y, en consecuencia, se declare la invalidez de la elección de concejales del Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, a efecto de que se ordene la realización de una elección extraordinaria.

47. Para sustentar su pretensión, la parte actora aduce, esencialmente, que existe falta de motivación de la sentencia controvertida, porque en consideración de los enjuiciantes, el Tribunal responsable, al confirmar la calificación de validez de la elección realizada por el Instituto local, no justificó por qué el impedir votar a la ciudadanía de la Agencia Municipal de San Mateo Yucucuy en la elección, actualizaba la excepción al principio de universalidad del sufragio.

48. A juicio de la parte actora, el TEEO inaplicó disposiciones constitucionales y convencionales que obligan al Estado a conceder una protección más amplia y, no limitarlos, como estima en el caso ocurrió, al confirmar la validez de la citada elección.

49. En suma, todos los planteamientos de la parte actora se encuentran enderezados a evidenciar la vulneración al principio de universalidad del sufragio por haberles impedido votar y ser votados en la pasada elección de concejales, puesto que afirman que existe una dependencia orgánica entre la cabecera y la agencia, lo cual, desde su perspectiva implica que los habitantes de ésta última tengan derecho a participar en la elección de autoridades.

50. Los planteamientos de la parte actora se examinarán, en contraste con las razones expuestas en la sentencia controvertida, así como con las constancias que obran en el expediente, sin que ello, le cause perjuicio alguno; lo anterior, conforme al criterio contenido en la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**".²⁶

OCTAVO. Estudio de fondo

51. Esta Sala Regional determina que los agravios son **infundados**, tal como se explica.

52. Es importante señalar que el análisis de la presente controversia se realizará a la luz del derecho pleno de los principios de libre determinación,²⁷ autonomía y autogobierno de las comunidades que se rigen por sistemas normativos indígenas previstos en el artículo 2 Constitucional, así como con la jurisprudencia **19/2018**, emitida por la Sala Superior de rubro: "**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS**

²⁶ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6. Así como en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=4/2000&tpoBusqueda=S&sWord=4/2000>

²⁷ Manual sobre los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas. TEPJF 2017. Página 18.

MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL” y conforme al marco normativo que más adelante se precisa.²⁸

a. Hechos

53. Ahora bien, es importante mencionar que, conforme a los antecedentes y al contexto a que se ha hecho referencia, la primera solicitud a una reunión de trabajo se presentó mediante escrito el cuatro de septiembre de dos mil diecinueve,²⁹ por el cual, el cabildo comunitario, así como ciudadanos y ciudadanas de la Agencia de San Mateo Yucucuy, solicitaron la celebración de una mesa de trabajo a efecto de tratar su inclusión en las próximas elecciones.

54. Posteriormente, se llevó a cabo una reunión de trabajo, en la que se concluyó lo siguiente:³⁰

[...]

PRIMERO. LA AGENCIA DE SAN MATEO YUCUCUY PIDE PARTICIPAR EN LAS ELECCIONES DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE SANTIAGO TILLO, PARA EL TRIENIO 2020-2022, RESERVÁNDOSE EL DERECHO EN CASO DE NO PARTICIPAR.

SEGUNDO. SANTIAGO TILLO MANIFIESTA QUE POR ESTA OCASIÓN, ELLOS REALIZARÁN SUS ELECCIONES DE AUTORIDADES MUNICIPALES BASÁNDOSE EN EL DICTAMEN DE SU SISTEMA NORMATIVO PARA EL TRIENIO 2020-2022 Y LE PIDEN A LA AGENCIA MUNICIPAL QUE CONTINÚEN EL DIALOGO CON LAS NUEVAS AUTORIDADES PARA QUE CONTINÚEN CON SU PETICIÓN DE PARTICIPAR EN LA ASAMBLEA DE VOTAR Y SER VOTADO.

[...]

²⁸ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19, así como en la página electrónica de este Tribunal Electoral, en el apartado “IUS electoral”: <http://www.te.gob.mx/jurisprudenciaytesis/compilacion.htm>.

²⁹ Solicitud formulada mediante oficio recibido el 4 de septiembre de 2019, el cual se encuentra localizable a fojas 46 a 53 del referido cuaderno Accesorio.

³⁰ Minuta de Trabajo de 30 de septiembre de 2019 localizable a fojas 141 a 145 del mismo cuaderno.

b. Marco normativo

55. Precisado lo anterior, resulta conveniente establecer el marco normativo aplicable en la resolución del presente asunto.

56. Del artículo 1º de la Carta Magna, es preciso destacar que, de conformidad con el principio *pro persona* las normas relativas a los derechos humanos se deben interpretar de acuerdo con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

57. Dicho principio constituye un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que, si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que obliga a los operadores jurídicos a interpretar las normas en la forma señalada previamente.

58. De ello, se sigue que, al aplicar el principio *pro persona* para resolver sobre una situación jurídica concreta, en donde se encuentre en juego la afectación o el ejercicio de un derecho humano, todas las autoridades del Estado y, con mayor razón las jurisdiccionales, deben adoptar como pauta de actuación el respeto, la protección y la promoción de los derechos fundamentales.

59. El artículo 2º de la Constitución Federal establece, en sus primeros párrafos, que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones.

60. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

61. En el apartado A, del referido artículo 2º, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

62. No obstante, también dispone que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las y los ciudadanos en la elección de sus autoridades municipales.³¹

63. El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes³² establece en su artículo 8º que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados se deberá tomar debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

³¹ Esta prohibición también se contempla en el artículo 25, apartado A, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

³² En lo sucesivo Convenio.

64. De igual forma, señala que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos internacionalmente reconocidos.

65. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas³³ menciona en su artículo 3º que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación y que en virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

66. El artículo 4º prevé que los pueblos indígenas, en ejercicio de su libre determinación, tienen el derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de los medios para financiar sus funciones autónomas.

67. En el mismo sentido, el artículo 5º refiere que tales pueblos tienen 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.

68. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, sostuvo en el caso de Yatama vs Nicaragua³⁴ que el Estado debe integrar a las comunidades indígenas a las instituciones y órganos estatales y participar de manera directa y proporcional

³³ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2007.

³⁴ Sentencia de 23 de junio de 2005, párrafo 225.

a su población en la dirección de los asuntos públicos, así como hacerlo desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

69. Ahora bien, el artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reconoce que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del Pueblo y comunidades afroamericanas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente.

70. En el mismo sentido, el artículo 25, fracción II, de esa disposición señala que la Ley protegerá las prácticas democráticas en todas las comunidades del estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos —en los términos establecidos por el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII de la Constitución federal y 16 de la propia Constitución local.

71. Adicionalmente, el tercer párrafo, de esa fracción establece, en lo que interesa que en ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas oaxaqueñas.

72. En ese sentido, se advierte que, si bien los pueblos y comunidades indígenas tienen, entre otros, el derecho a elegir a sus autoridades en conformidad con sus prácticas tradicionales, dicho ejercicio está restringido dado que en ningún caso las practicas comunitarias podrán limitar los derechos político-

electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

73. Lo cual, resulta acorde con lo previsto en el artículo 46, apartado 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en el que de manera enfática se establece que las limitaciones deberán ser las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática, lo cual también se expresa en los artículos 29, inciso c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

74. Por otro lado, el principio de universalidad del sufragio implica, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal,³⁵ que toda persona física se encuentra en aptitud de ejercer tal derecho en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos, sean estos federales, estatales o municipales.

75. Ello, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

76. Incluso, aun las elecciones efectuadas en el régimen de los sistemas normativos internos no serán válidas cuando impliquen actividades que vulneren ese principio.

³⁵ Excepciones que, según la Sala Superior de este Tribunal Electoral, se reducen a dos únicos aspectos: tener el carácter de ciudadano y no estar suspendido en el ejercicio de los derechos político-electorales. Véase SUP-REC-1187/2017.

77. Lo anterior, en conformidad con la jurisprudencia 37/2014, emitida por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”**.³⁶

78. En diverso orden de ideas, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha definido que el derecho al sufragio es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no es absoluto, sino requiere ser delimitado por el legislador ordinario competente a través de una ley.

79. La importancia de la normativa apuntada es capital, porque se trata de normas en las cuales se potencia o maximiza el derecho a la libre determinación (autonomía) de los pueblos y comunidades indígenas en el Estado de Oaxaca, para la elección de sus autoridades o representantes en el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. Así se garantiza la libre determinación y, en consecuencia, la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir a sus autoridades o representantes siempre y cuando no vulneren otros derechos.

80. Esto implica, indefectiblemente, que el núcleo básico del derecho indígena para la elección de las autoridades y los representantes en el ejercicio de las formas propias de gobierno interno está conformado por las normas que la propia comunidad o el pueblo libremente y, en consecuencia, en forma

³⁶ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 64 y 65; así como en el vínculo: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

autónoma determina, lo cual es acorde a la Constitución federal, el derecho convencional y la legislación local electoral vigentes.

c. Consideraciones de la sentencia impugnada

81. El Tribunal responsable determinó esencialmente, declarar infundados los agravios, porque desde su perspectiva, el hecho de que no se le hubiera permitido votar a la Agencia de San Mateo Yucucuy en la elección de la cabecera municipal, no vulneró la universalidad del voto.

82. Señaló que la interpretación de este principio debía realizarse a partir de garantizar la pluralidad cultural que se reconoce en el artículo 2° Constitucional, así como en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano en materia de elecciones de comunidades indígenas.

83. En ese sentido, razonó que para generar un cambio o modificación en el sistema normativo indígena, la asamblea general al ser el máximo órgano de una comunidad debe ser consultada de manera libre, previa e informada, con la finalidad de que determinen lo que a su forma de pensar y en concordancia con sus usos y costumbres estimen conveniente en plena observancia a sus derechos de autodeterminación, previstos en el artículo 2° de la Constitución Federal, 2°, 4°, 5° y 6° del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 3°, 4° y 5° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

84. También, señaló que los acuerdos de las mesas electorales no pueden cambiar un sistema normativo para

permitir la participación de todas las comunidades que no pertenecen a la cabecera municipal, sin antes haber consultado a la Asamblea General Comunitaria, para que sus integrantes decidan o consideren prudente cambiar el Sistema Normativo vigente en su comunidad.

85. Asimismo, requirió a la DESNI copia certificada de las tres últimas elecciones, de lo cual advirtió que en éstas únicamente han participado hombres y mujeres pertenecientes a la cabecera municipal, por lo cual consideró justificada la decisión del IEEPCO de validar la elección de autoridades sin la participación de la agencia municipal.

86. Asimismo, vinculó al Instituto local y a las partes a efecto de que generen el diálogo entre ambas comunidades para elaborar los acuerdos necesarios sobre la participación política y protección de los derechos de la Agencia Municipal

d. Postura de esta Sala Regional

87. Para esta Sala Regional no se encuentra acreditado que se haya vulnerado el principio de universalidad del sufragio en perjuicio de los integrantes de la Agencia Municipal de San Mateo Yucucuy, porque contrario a lo alegado por la parte actora, en el caso, el Tribunal responsable sí motivó la sentencia impugnada y, contrario a lo afirmado, no se advierte una inaplicación a disposiciones constitucionales y convencionales en materia de universalidad del sufragio.

88. Se dice lo anterior, porque el referido TEEO razonó que, para generar un cambio o modificación en el sistema normativo indígena, la asamblea general, al ser el máximo órgano de una

comunidad debía ser consultada de manera libre, previa e informada, con la finalidad de que determinaran lo que, conforme a sus usos y costumbres estimaran conveniente, lo cual es ajustado a derecho.

89. Esto, de conformidad a los derechos de autodeterminación del municipio previstos en el artículo 2° de la Constitución Federal, 2°, 4°, 5° y 6° del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 3°, 4° y 5° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

90. Con independencia de lo anterior, esta Sala Regional estima que no se vulnera la universalidad del sufragio en perjuicio de los habitantes de la agencia municipal, porque el hecho de que ésta hubiera solicitado con un mes y nueve días anteriores a la elección de trece de octubre de dos mil diecinueve, que se llevaran a cabo mesas de trabajo para tratar el tema relacionado de la participación en la elección, no implicaba, que se modificara el sistema normativo interno del municipio de Santiago Tillo.

91. En efecto, para esta Sala Regional, la modificación del sistema normativo interno de las comunidades indígenas surte plenos efectos jurídicos desde el momento en que existen actos que acrediten de manera evidente tal modificación, lo que en la especie no ha acontecido, puesto que en ningún momento ha existido tal reconocimiento.

92. Tal afirmación se sustenta, en principio, con el dictamen que emite la DESNI por el identificó el método de la elección de

concejales al citado ayuntamiento, en la forma en que se desarrolla la elección, que es, a través de asamblea general comunitaria, celebrada **únicamente** con ciudadanos y ciudadanas pertenecientes a la cabecera municipal.

93. Robustece lo anterior, lo analizado por el Tribunal responsable y revisado por este órgano jurisdiccional, en el sentido de que, en las últimas tres elecciones no ha participado la agencia municipal, tal como se explica a continuación:

- **Elección para el periodo 2011-2013**

94. Del acta de Asamblea General Comunitaria de nueve de octubre de dos mil diez,³⁷ a la que asistieron ciento sesenta y ocho de un total de doscientos cuarenta y cinco hombres y mujeres, se advierte que participaron en la elección, únicamente, personas originarias de la cabecera del Municipio.

- **Elección para el periodo 2014-2016**

95. Por su parte, de la revisión del acta de Asamblea General Comunitaria de Elección de diecinueve de octubre de dos mil trece,³⁸ a la que asistieron ciento cincuenta y cuatro de un total de doscientos setenta y cinco hombres y mujeres mayores de dieciocho años del Municipio, se advierte que participaron personas originarias de la cabecera.

- **Elección para el periodo 2017-2019**

96. Finalmente, del acta de Asamblea General Comunitaria de Elección de diecinueve de octubre de dos mil dieciséis,³⁹ se

³⁷ Localizable a foja 223 a 226 del cuaderno accesorio único.

³⁸ Localizable a foja 235 a 238 del mismo cuaderno.

³⁹ Localizable a fojas 246 a 248 del mismo cuaderno accesorio.

advierde que asistieron ciento sesenta y tres, de un total de doscientos diecisiete hombres y mujeres mayores de dieciocho años pertenecientes también a la cabecera municipal.

97. De lo anterior, se advierte que el sistema normativo indígena que ha prevalecido en el municipio es que se trata de comunidades autónomas entre sí, y que no participan los ciudadanos de la cabecera en las elecciones de la agencia y viceversa.

98. En ese sentido, es importante insistir en que la sola petición de participar, unos días antes de la jornada electiva, no implica *per se* una modificación al sistema normativo interno, puesto que hasta el momento en que se celebró la elección no existía un consenso ni un reconocimiento, para que esto ocurriera entre las partes.

99. Por ello, no puede invalidarse la elección como lo pretende la parte actora, por el solo hecho de que los ciudadanos no participaron en la elección, pues tal determinación a la fecha no forma parte de su sistema normativo indígena.

100. Lo anterior, porque aun tratándose de un conflicto que involucra a una comunidad indígena, sus integrantes deben respetar su propio sistema normativo y no efectuar acciones contrarias a éste, máxime cuando se trata de procesos electivos, porque se entiende que éstos se deben llevar a cabo conforme a sus propias costumbres, mismas que, en el caso concreto, no han sido definidas ni modificadas.

101. Debe considerarse que, para que ello ocurra, se debe generar un cambio o modificación en el sistema normativo

indígena a través de la asamblea general comunitaria como máximo órgano de la comunidad, debiendo consultar a la comunidad de manera libre, previa e informada, con la finalidad de que determine lo que a su forma de pensar y en concordancia con su cosmovisión estime conveniente.

102. De ahí que no resulte válido que, con la sola realización de una mesa de diálogo, en la que no se llegó a ningún acuerdo, se pretenda plantear un cambio al sistema, bajo el argumento de que existe una relación orgánica indisoluble entre la cabecera y la agencia porque al tratarse de una comunidad que para la elección de sus autoridades se rige por sistemas normativos indígenas, debe de existir una consulta previa e informada para estos efectos.

103. Es importante destacar que esta Sala Regional ha sostenido el criterio consistente en que, en los procesos de adecuación, modificación o armonización de un sistema normativo, debe ocurrir de manera paulatina⁴⁰ y en algunos casos, como el que se analiza, se ha optado por no declarar la nulidad de las elecciones aun cuando se haya excluido a comunidades, como lo pretenden los enjuiciantes, puesto que se tienen indicios de la existencia de apertura por parte de las cabeceras municipales para que se dé una inclusión paulatina⁴¹, como en el presente caso.

104. Esta apertura se corrobora, con lo señalado por los representantes de la cabecera municipal en la reunión de

⁴⁰ Criterio sostenido por esta Sala Regional al resolver los juicios ciudadanos SX-JDC-85/2014, SX-JDC-107/2014, SX-JDC-79/2017 y SX-JDC-173/2019.

⁴¹ Determinaciones adoptadas al resolver los juicios ciudadanos SX-JDC-56/2014 y acumulados, y SX-JDC-94/2014 y acumulados (confirmada por la Sala Superior al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-830/2014 y acumulado).

trabajo referida, en la que manifestaron que, por esta ocasión, ellos realizarán sus elecciones de autoridades municipales basándose en el dictamen de su sistema normativo para el trienio 2020-2022, pero que le pedían a la agencia municipal que continuaran con el diálogo con las autoridades entrantes, para que continuaran con su petición de participar en la asamblea de votar y ser votado.

105. Así, la decisión de confirmar la sentencia impugnada, así como la validez de la elección, obedece a que la mencionada elección se realizó de acuerdo con el sistema normativo interno que imperaba válidamente hasta ese momento en la propia comunidad.

106. En suma, esta Sala Regional arriba a la conclusión de que, en el caso, el proceso electoral se llevó a cabo de conformidad con la reglas establecidas por la comunidad indígena de Santiago Tillo, en uso de su facultad de autogobierno y que integran su sistema normativo interno, toda vez que hasta el momento se apegaron a las normas establecidas por la propia comunidad tal como lo revelan las constancias y la reglas que en esta sentencia han sido analizadas.

107. Esta determinación es acorde al principio de maximización de la autonomía y de mínima intervención en la vida comunitaria o del pueblo indígena, lo que busca privilegiar el ámbito decisonal de sus autoridades e instituciones⁴².

⁴² TEPJF. *Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena*. Primera edición, México, 2014, p.69.

108. Por lo anterior, se concluye que es ajustada a derecho la decisión de la responsable en el sentido de que a partir de la petición de la Agencia Municipal de San Mateo Yucucuy, haya vinculado al Instituto Electoral local, al Ayuntamiento de Santiago Tillo, Nochixtlán, Oaxaca, y a la Agencia en comento para que generen el diálogo entre ambas comunidades, a efecto de elaborar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de ésta, de cara a la siguiente elección que, en su oportunidad habrá de celebrarse.

109. Así, por las razones expuestas y ante lo **infundado** de los motivos de agravios, lo procedente, de conformidad con lo previsto en el artículo 84, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios, es **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación la sentencia controvertida.

110. Por último, se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación, relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

111. Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, el veintiséis de febrero de dos mil veinte.

NOTIFÍQUESE:

Por oficio o de **manera electrónica** al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, y al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, anexando copia certificada de la presente sentencia.

Por estrados físicos y electrónicos, consultables en <https://www.te.gob.mx/ESTRADOS/Home/Index?IdSala=SX> a los actores y demás interesados.

Adicionalmente, a la parte actora, **personalmente**, por conducto del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en auxilio a las funciones de este órgano jurisdiccional, en cuanto dicha autoridad determine que las condiciones sanitarias lo permiten.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, apartados 1 y 3, 27, 28, 29, apartados 1, 3, y 5, y 84, apartado 2, de la Ley de Medios; así como 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como, en atención al punto tercero del Acuerdo dictado por esta Sala Regional el diecisiete de marzo relativo a la implementación de medidas que garanticen el adecuado funcionamiento en la prestación de los servicios esenciales y preventivas para la protección de los servidores públicos de esta Institución y personas que acudan a sus instalaciones.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad **devuélvase** las constancias atinentes y **archívense** este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por **mayoría** de votos, la Magistrada Eva Barrientos Zepeda y el Magistrado Presidente Enrique Figueroa Ávila, con el voto en contra del Magistrado Adín Antonio de León Gálvez, quien emite voto particular. Todos integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**EVA BARRIENTOS
ZEPEDA**

**ADÍN ANTONIO DE LEÓN
GÁLVEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

JOSÉ FRANCISCO DELGADO ESTÉVEZ

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULA EL MAGISTRADO ADÍN ANTONIO DE LEÓN

GÁLVEZ, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SX-JDC-75/2020.

Con el debido respeto a mis compañeros integrantes de esta Sala Regional que forman mayoría, no comparto el sentido de la presente sentencia, pues difiero de las razones que sustentan el sentido.

En efecto, la determinación adoptada por mis pares en este juicio de confirmar la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca el veintiséis de febrero del año en curso, dentro del expediente JDCI/11/2020, reencauzado a JNI/112/2020, que a su vez confirmó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que calificó como válida la elección ordinaria de concejales al ayuntamiento de Santiago Tillo, Oaxaca.

Lo anterior, en virtud de que consideran que, en el caso, no se vulneró la universalidad del sufragio en perjuicio de los habitantes de la Agencia Municipal de San Mateo Yucucuy, porque el hecho de que ésta hubiera solicitado⁴³ que se llevaran a cabo mesas de trabajo para tratar el tema relacionado de la participación en la elección, no implicaba que se modificara el sistema normativo interno del municipio de Santiago Tillo.

En esa línea, se expone que la modificación del sistema normativo interno de las comunidades indígenas surte plenos efectos jurídicos desde el momento en que existen actos que

⁴³ Con un mes y nueve días anteriores a la elección de trece de octubre de dos mil diecinueve.

acrediten de manera evidente tal modificación, lo que en la especie no ha acontecido, puesto que en ningún momento ha existido tal reconocimiento.

Así, la mayoría sostiene que al examinar las tres elecciones previas puede concluirse que el sistema normativo indígena que ha prevalecido en el municipio es el de comunidades autónomas entre sí, y que no participan los ciudadanos de la cabecera en las elecciones de la agencia y viceversa.

Lo anterior, porque aun tratándose de un conflicto que involucra a una comunidad indígena, sus integrantes deben respetar su propio sistema normativo y no efectuar acciones contrarias a éste, máxime cuando se trata de procesos electivos, porque se entiende que éstos se deben llevar a cabo conforme a sus propias costumbres, mismas que, en el caso concreto, no han sido definidas ni modificadas.

Por lo tanto, señalan que para la inclusión de la Agencia Municipal en la elección de autoridades municipales se debe generar un cambio o modificación en el sistema normativo indígena a través de la asamblea general comunitaria como máximo órgano de la comunidad, debiendo consultar a la comunidad de manera libre, previa e informada, con la finalidad de que determine lo que a su forma de pensar y en concordancia con su cosmovisión estime conveniente.

Atendiendo a dichas razones la sentencia se inclina por no declarar la nulidad de la elección aun cuando se excluyó a una comunidad, puesto que se tienen indicios de la existencia de apertura por parte de la cabecera municipal para que se dé una inclusión paulatina, lo cual es acorde al principio de

maximización de la autonomía y de mínima intervención en la vida comunitaria o del pueblo indígena, lo que busca privilegiar el ámbito decisonal de sus autoridades e instituciones.

Ahora bien, no comparto tales razonamientos por el siguiente motivo:

El artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de acuerdo con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El artículo 2º del mismo ordenamiento, en sus primeros párrafos, dispone que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos 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.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad, social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

Conforme con la previsión del artículo 2º citado, apartado A, los pueblos indígenas tienen el derecho a decidir sus formas

internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, así como de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, con apego a los derechos fundamentales.

Por su parte, dicha disposición normativa en su apartado A, fracción III, señala que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

No obstante, también dispone que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las y los ciudadanos en la elección de sus autoridades municipales.⁴⁴

Además, en su apartado A, fracción VII, señala que los pueblos y comunidades, como parte de su libre determinación, tienen autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, desarrolla una tutela normativa favorable para los pueblos y comunidades indígenas, prevista en los artículos 16 y 25.

Dichos numerales, en esencia, señalan que el estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran.

⁴⁴ Esta prohibición también se contempla en el artículo 25, apartado A, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

La libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de Derecho Público y gozan de derechos sociales.

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismos.

En el mismo sentido, el artículo 25, fracción II, de esa disposición señala que la Ley protegerá las prácticas democráticas en todas las comunidades del estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos —en los términos establecidos por el artículo 2º, apartado A, fracciones III y VII de la Constitución federal y 16 de la propia Constitución local—

Adicionalmente, el tercer párrafo, de esa fracción establece, en lo que interesa, que en ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas oaxaqueñas.

En ese sentido, se advierte que si bien los pueblos y comunidades indígenas tienen, entre otros, el derecho a elegir a sus autoridades en conformidad con sus prácticas tradicionales, dicho ejercicio está restringido pues en ningún caso las practicas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Por otro lado, el principio de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los

ordenamientos nacional y estatal,⁴⁵ toda persona física se encuentra en aptitud de ejercer tal derecho en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos, sean estos federales, estatales o municipales.

Ello, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

Incluso, aun las elecciones efectuadas en el régimen de los sistemas normativos internos no serán válidas cuando impliquen actividades que vulneren ese principio.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 37/2014, de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”**.⁴⁶

Ahora, partiendo de tales premisas, es mi convicción que la exclusión de la Agencia Municipal de San Mateo Yucucuy en la elección de autoridades municipales de Santiago Tillo trasgrede el principio constitucional de universalidad del sufragio.

Se arriba a ello porque el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos

⁴⁵ Excepciones que, según la Sala Superior de este Tribunal Electoral, se reducen a dos únicos aspectos: tener el carácter de ciudadano y no estar suspendido en el ejercicio de los derechos político-electorales. Véase SUP-REC-1187/2017.

⁴⁶ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 64 y 65; así como en el vínculo: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

y el poder público, legitimando a éste; de ahí que, si se considera que en una elección no se respetó el principio de universalidad del sufragio, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático.

Por lo tanto, es posible afirmar que la universalidad del sufragio, se funda en el principio de un hombre, un voto; con el cual se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.

Consecuentemente, si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduce en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente y tal situación sería violatoria de derechos fundamentales, lo cual queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución General, al resultar incompatible con los derechos fundamentales.

Así, en el caso, la exclusión de la referida Agencia Municipal implica el desconocimiento de su derecho a sufragar —en su doble vertiente— para elegir a sus autoridades municipales, lo cual es claramente contrario al principio de igualdad y no discriminación.

Ahora, si bien la mayoría de la Sala Superior ha concluido que debe maximizarse la autonomía de las comunidades que integran un municipio en aquellos casos en que, por sus sistemas normativos indígenas, celebren elecciones diferenciadas sin que cada comunidad intervenga en los comicios de las otras.

Es decir, en aquellos casos que por uso y costumbre las agencias y la cabecera han mantenido elecciones sin la injerencia la una de la otra, debe mantenerse dicho sistema a fin de respetar el derecho de autodeterminación de tales comunidades.

No obstante, es mi postura que tal razonamiento no puede ser utilizado como una regla general en aquellos casos en que se excluya a una Agencia Municipal en la elección de autoridades municipales.

Lo anterior porque el sistema tradicional de autonomía de comunidades en la celebración de sus elecciones no es compatible con el sistema de gobierno administrativo constitucional, sin que pueda modularse dicha forma de gobierno para los casos de sistemas normativos indígenas diferenciados y autónomos dentro de un municipio.

En efecto, la idea de participar activa y pasivamente en la elección de representantes, en este caso municipales, tiene como finalidad que la ciudadanía designe a quien represente al grupo o comunidad que pueda actuar en consonancia con los intereses de quienes votan por él y actuar siempre con miras a visibilizar la existencia y necesidades de la comunidad postulante.

En ese sentido, la exclusión de una comunidad —Agencia Municipal— para el efecto de que no participe en la designación de sus representantes municipales, conlleva a hacer nugatorio su derecho de elegir a un ciudadano que represente sus intereses dentro del cabildo municipal y a su vez, impedir que cualquier integrante de la comunidad excluida, pueda representar a su población y velar por los intereses de ésta.

Cabe destacar que el artículo 115, base I, de la Constitución General establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

La base II de dicha disposición constitucional refiere que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Por su parte, la base III del mismo artículo señala que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;

- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

La base IV expone que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Por su parte, el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en su fracción I, establece que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por una Presidenta o Presidente Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, garantizándose la paridad y alternancia entre mujeres y hombres, conforme a la ley reglamentaria.

A su vez, establece que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, que deberá expedir la Legislatura del Estado, los Bandos de Policía y Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La fracción IV, refiere que los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o el Estado elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución General, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Por otro lado, el artículo 17 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca indica que son categorías administrativas dentro del nivel de Gobierno Municipal:

I.- Agencia Municipal: Para tener esta categoría, se requiere que la localidad cuente con un censo no menor de diez mil habitantes: y

II.- Agencia de Policía: Para tener esta categoría se requiere que la población cuente con un mínimo de cinco mil habitantes.

El artículo 43 de la misma legislación prevé en su fracción XXIV, que son atribuciones del Ayuntamiento, entre otras, el dotar a la cabecera municipal, agencias, colonias y comunidades de su Municipio de obras y servicios públicos básicos como son: agua potable, drenaje, o cualquier obra supletoria que sea de saneamiento ambiental o ecológico, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; y los demás que señala el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, velando siempre por la preservación del equilibrio ecológico.

A su vez, el artículo 44, fracción V, de dicha Ley señala que el Ayuntamiento no deberá delegar a las agencias municipales y de policía facultades de su competencia.

Atendiendo a los anteriores postulados normativos se concluye lo siguiente:

- El Ayuntamiento electo popularmente gobierna sobre el municipio que, en el caso de Oaxaca, puede estar integrado por Cabecera, Agencias y otras demarcaciones territoriales, esto es, **el cabildo gobierna sobre la totalidad del municipio**, sin excluir a las Agencias.
- El Ayuntamiento tiene la obligación de tomar decisiones relativas a obras y servicios públicos básicos sobre todas las comunidades que integran el municipio, **incluyendo a las Agencias**.
- El Ayuntamiento **no puede delegar a las agencias** facultades de su competencia.

Así las cosas, acorde a la configuración constitucional y legal, existen facultades exclusivas del Ayuntamiento que impactan en la totalidad de categorías administrativas y demarcaciones territoriales que componen el municipio, y que no pueden ser ejercidas por las Agencias Municipales por sí mismas.

En esa línea argumentativa, restringir a la ciudadanía que habita en una Agencia, en este caso, la correspondiente a San Mateo Yucucuy, limita el derecho de los pobladores de dicha comunidad de elegir a alguien que los represente en el seno del cabildo y así intervenir a favor de la Agencia para que reciba las obras y servicios básicos públicos, lo cual no puede llevarse a cabo si se constriñe la participación de la ciudadanía excluida a la elección de un agente municipal, quien no tiene las facultades y alcances que tiene un integrante del cabildo.

Además, si bien el sistema democrático municipal en el caso de los sistemas normativos indígenas debe ser interpretado de manera sistemática, de manera que se compatibilicen los artículos 1, 2 y 115 de la propia Carta Magna; lo cierto es que no existe mandamiento fundamental que excluya a las comunidades indígenas que integran un municipio, para que por sí mismas, sin necesidad de formar parte del cabildo, puedan realizar las acciones correspondientes a obras y servicios públicos básicos en su comunidad.

Por consiguiente, aun los municipios regidos por sistemas normativos indígenas se encuentran supeditados a las facultades constitucionales que se otorgan con exclusividad al Ayuntamiento, lo que conlleva a que los sistemas tradicionales de autonomía de comunidades en la celebración de sus elecciones no sean compatibles con el sistema de gobierno administrativo constitucional, sin que pueda modularse o justificarse una excluyente dado que no existe fundamento constitucional para ello.

De ahí que a mi consideración, la restricción de San Mateo Yucucuy en la elección de integrantes del ayuntamiento de Santiago Tillo no encuentre un sustento constitucional válido y por el contrario se lesione el derecho de votar de los pobladores de la referida Agencia.

No escapa que se tienen indicios de la existencia de apertura por parte de la cabecera municipal para que se dé una inclusión paulatina de la Agencia Municipal, no obstante, pese a ello, tal inclusión no se concretó y se deja que ello sea atendido a futuro

sin la certeza de que la inclusión de la Agencia lleve a culminarse de manera cierta y favorable para ella.

En ese sentido, al considerar que existió una limitación al principio de universalidad del sufragio de la ciudadanía de la Agencia Municipal de San Mateo Yucucuy, municipio de Santiago Tillo, Oaxaca, es que se debió:

1. Revocar la resolución emitida por el Tribunal local.
2. Revocar el acuerdo emitido por el Instituto Electoral del Estado de Oaxaca que calificó como válida la elección.
3. Ordenar la celebración de una elección extraordinaria.
4. Ordenar que se designe a un Concejo Municipal para que, una vez designado, a la brevedad y en coordinación con las autoridades tradicionales del municipio, así como con la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto local, convoquen y realicen mesas de trabajo en las cuales, ambas comunidades, concilien y establezcan la forma en que se llevará a cabo la participación de la Agencia Municipal en la Asamblea General Comunitaria electiva.
5. Vincular al Consejo General del Instituto local para que, en ejercicio de sus atribuciones, coadyuve en la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección extraordinaria referida.

Con base en todas esas razones, es que me aparto de la postura expuesta por mis compañeros y expongo el presente voto particular.

MAGISTRADO

ADÍN ANTONIO DE LEÓN GÁLVEZ