

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

EXPEDIENTE: SX-JDC-345/2019

ACTOR: TOMÁS ISAÍAS
SÁNCHEZ GONSÁLEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE OAXACA

MAGISTRADA PONENTE: EVA
BARRIENTOS ZEPEDA

SECRETARIO: ABEL SANTOS
RIVERA

COLABORADOR: LUIS CARLOS
SOTO RODRÍGUEZ

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, veintitrés de octubre de dos mil diecinueve.

SENTENCIA que resuelve el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Tomás Isaías Sánchez Gonsález, quien se ostenta como Agente Municipal de San Gabriel, perteneciente al municipio de San Juan Bautista Guelache.

El actor controvierte la resolución incidental de veintitrés de septiembre del año en curso, emitida por el Tribunal Electoral

del Estado de Oaxaca¹ en el expediente **JNI/20/2018 y acumulados**.

La resolución impugnada determinó, en esencia, que no se realizaron las acciones suficientes para la emisión y difusión de la convocatoria para la elección extraordinaria de los integrantes del Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache², regida por sistemas normativos indígenas, así como para la celebración de esta. Por tanto, dictó nuevas medidas para cumplir con lo ordenado en el expediente local referido.

ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES	3
I. El contexto	3
II. Instancia regional	6
CONSIDERANDO	7
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	7
SEGUNDO. Requisitos de procedencia	8
TERCERO. Pruebas supervenientes	9
CUARTO. Estudio de fondo	11
I. Problema jurídico por resolver	11
II. Análisis de la controversia	14
III. Conclusión	53
RESUELVE	56

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Esta Sala Regional decide **modificar** la resolución incidental impugnada, pues se considera viable la celebración de una nueva elección para el siguiente periodo ordinario de la integración del Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache.

¹ En adelante Tribunal local, autoridad responsable o por sus siglas TEEO.

² En adelante Ayuntamiento.

Lo anterior, porque a partir del contexto político y social que impera en la comunidad, actualmente existe disenso en el tipo de elección a celebrarse, por lo que se requiere de la intervención del Estado, sin que esto trasgreda el derecho de autonomía de la comunidad. Se considera que continuar con los preparativos para la celebración de una elección extraordinaria trastocaría el principio de periodicidad de las elecciones y resultaría contrario al juzgamiento con perspectiva intercultural.

Por otra parte, se considera que el Tribunal local vulneró el principio de progresividad de los derechos fundamentales al definir los cargos para los cuales cada comunidad puede votar y ser votados, pues dicho efecto regresa a las agencias municipales y al núcleo rural, a una situación jurídica que ya había sido superada, pues vulnera el principio de universalidad del voto.

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

I. El contexto

De lo narrado por el actor, de las constancias que obran en autos, así como de las diversas determinaciones emitidas por este Tribunal Electoral relacionadas con la elección de concejales del Ayuntamiento, se advierte lo siguiente:

1. Declaratoria de no celebración de elección ordinaria. El treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de

Participación Ciudadana de Oaxaca³ declaró que en San Juan Bautista Guelache no se realizó la elección de concejales del Ayuntamiento⁴.

2. Elección extraordinaria. El cuatro de febrero de dos mil dieciocho, se llevó a cabo la asamblea general extraordinaria para elegir a los concejales del Ayuntamiento, la cual fue validada por el IEEPCO el once de mayo de dos mil dieciocho⁵.

3. Medios de impugnación local. Inconformes con lo anterior, los agentes municipales de La Asunción, San Gabriel y San Miguel, así como otros habitantes de la agencia municipal de La Asunción, promovieron juicios electorales del sistema normativo interno ante el Tribunal local⁶.

4. Sentencia local. El veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, el TEEO revocó la validez de la elección extraordinaria, declaró su nulidad y **ordenó la celebración de una nueva elección**. Esa determinación fue confirmada por esta Sala Regional y por la Sala Superior de este Tribunal⁷.

³ En adelante IEEPCO o Instituto Electoral local.

⁴ Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-356/2016, consultable en <http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2016/IEEPCO-CG-SNI-356-2016.pdf>.

⁵ Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-23/2018, aprobado el once de mayo de dos mil dieciocho.

⁶ Los juicios se radicarón con las claves de expedientes JNI-20/2018, JNI-21/2018, JNI-22/2018, JNI-23/2018 y JNI-26/2018.

⁷ La Sala Regional Xalapa, al resolver el medio de impugnación SX-JDC-822/2018, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciocho; y la Sala Superior al resolver el SUP-REC-1534/2018, el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, confirmaron dicha determinación.

5. Medio de impugnación federal. El siete de mayo de dos mil diecinueve⁸, el actor presentó juicio ciudadano en contra de la omisión del Tribunal local de verificar el cumplimiento a la sentencia de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho. Este medio de impugnación se radicó bajo la clave de expediente SX-JDC-172/2019.

6. Sentencia regional. El veintitrés de mayo, esta Sala Regional advirtió que el Tribunal local había sido omiso en analizar el cumplimiento de su sentencia, por lo que ordenó emitir un pronunciamiento al respecto y emitir las medidas necesarias para la celebración de la elección extraordinaria.

7. Cumplimiento. En cumplimiento a la determinación anterior, el veinticuatro de junio, el Tribunal local emitió un acuerdo plenario en el que, entre otras cuestiones, **vinculó** al Instituto Electoral local para que cite al Consejo Municipal Electoral a una reunión de trabajo y defina las bases de la convocatoria para la elección extraordinaria y la expida; **ordenó** celebrar la referida elección en diez días naturales a partir de la expedición de la convocatoria, y **vinculó** a otras autoridades.

8. Escritos incidentales. En distintas fechas, Fortino Martínez López y Valentín Cruz Sánchez; Tomás Isaías

⁸ En lo sucesivo, las fechas se refieren al año dos mil diecinueve, salvo mención expresa.

Sánchez González y Moisés Ramírez Santiago⁹, promovieron incidente de incumplimiento a lo ordenado por el TEEO.

9. Acto impugnado. El veintitrés de septiembre, el TEEO emitió resolución incidental en la que concluyó, entre otras cuestiones, que **existe omisión injustificada**, por parte de las autoridades vinculadas, para cumplir con lo ordenado, por lo que **impuso una amonestación pública** a algunas de las autoridades vinculadas y **dictó nuevas medidas** para el cumplimiento de lo ordenado en las resoluciones de veinticuatro de junio del presente año, y de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

II. Instancia regional

10. Presentación. El cuatro de octubre, el actor promovió, ante la autoridad responsable, el presente juicio en contra de la resolución incidental referida en el punto anterior.

11. Recepción. El once de octubre se recibió en esta Sala Regional el escrito de demanda y demás constancias del expediente al rubro indicado.

12. Turno. En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional acordó integrar el expediente en que se actúa y turnarlo a la ponencia a cargo de la Magistrada Eva Barrientos Zepeda.

⁹ En un principio, el TEEO consideró que algunos de los ciudadanos carecían de legitimación para promover incidente de inejecución de sentencia; sin embargo, esta Sala Regional, en fechas distintas, revocó esa determinación al tratarse de ciudadanos integrantes de una comunidad indígena y, por tanto, el análisis del requisito de procedencia debía flexibilizarse. Dicho criterio se sustentó en los expedientes SX-JDC-217/2019 y acumulado, y SX-JDC-284/2019.

13. Pruebas supervenientes. El dieciséis de octubre, el actor ofreció diversas pruebas supervenientes.

14. Instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar, admitir la demanda y reservar las pruebas supervenientes, y al encontrarse debidamente sustanciado el juicio 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

15. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁰ ejerce jurisdicción y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral Federal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación: **a)** por materia, al tratarse de un juicio ciudadano promovido en contra de una resolución incidental emitida por el TEEO, relacionada con la elección extraordinaria de concejales del Ayuntamiento, regida por sistemas normativos internos, y **b)** por territorio, puesto que dicha entidad federativa corresponde a esta circunscripción plurinominal.

16. Lo anterior, con fundamento en: **a)** los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94 y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados

¹⁰ En adelante TEPJF.

Unidos Mexicanos¹¹; **b)** los artículos 184, 185, 186, fracción III, inciso c); 192, párrafo primero y 195, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y **c)** los artículos 3, párrafo 2, inciso c); 4, párrafo 1; 79, 80 y 83, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹².

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

17. En el presente juicio están satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 79 y 80, de la Ley General de Medios, de conformidad con los razonamientos siguientes.

18. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella constan el nombre y firma del actor, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable del mismo, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que se estimaron pertinentes.

19. Oportunidad. El juicio es oportuno, toda vez que la sentencia impugnada se notificó al actor el tres de octubre¹³, mientras que la demanda se presentó el cuatro siguiente, por lo que la demanda se presentó dentro del plazo legal.

20. Legitimación e interés jurídico. El actor tiene legitimación al promover en su calidad de ciudadano por su

¹¹ En adelante Constitución Federal.

¹² En adelante Ley General de Medios.

¹³ Constancias de notificación visibles a fojas 646 y 647 del cuaderno accesorio 1.

propio derecho y con el carácter de Agente Municipal de San Gabriel, Municipio de San Juan Bautista Guelache, Oaxaca. Cuenta con interés jurídico pues fue él uno de los promoventes del incidente de incumplimiento de sentencia cuya resolución ahora considera le causa una afectación directa en su esfera de derechos.

21. Definitividad y firmeza. Se satisfacen los presentes requisitos, toda vez que en la legislación electoral de Oaxaca no existe otro medio de impugnación a través del cual se pueda cuestionar la resolución incidental ahora controvertida.

TERCERO. Pruebas supervenientes

22. Mediante proveído de veintiuno de octubre, la Magistrada Instructora acordó reservar las pruebas supervenientes ofrecidas por el actor, consistentes en las documentales siguientes:

- Copia de la minuta de trabajo de ocho de octubre, suscrita por los integrantes del Consejo Municipal Electoral y las autoridades auxiliares de las comunidades de San Juan Bautista Guelache.
- Tres escritos signados por los agentes municipales y consejeros electorales de las comunidades de San Miguel, San Gabriel y Asunción, recibidos el ocho de octubre ante el consejo municipal.

23. Las pruebas supervenientes son aquellas que surjan después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el accionante, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar¹⁴.

24. La única posibilidad que existe para admitir un medio de convicción surgido fuera de los plazos legalmente previstos puede acontecer bajo dos supuestos: i. Cuando el medio de prueba surja después del plazo legalmente previsto para ello; y, ii. Cuando se trate de medios existentes, pero que no fue posible ofrecerlos oportunamente, por existir obstáculos que no se pudieron superar.

25. La Sala Superior del TEPJF¹⁵ ha establecido que, un medio de convicción surgido después del plazo legal en que deba aportarse tendrá el carácter de prueba superveniente siempre y cuando el surgimiento de este en fecha posterior a aquella en que deba aportarse, no dependa de un acto de voluntad del propio oferente.

26. En el caso, esta Sala Regional considera que las pruebas referidas son supervenientes, pues tanto la minuta de trabajo como los escritos surgieron con posterioridad a la presentación de la demanda.

¹⁴ Artículo 16, párrafo 4, de la Ley General de Medios.

¹⁵ Jurisprudencia **12/2002**, con el rubro "**PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE**". Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 593 y 594.

27. Asimismo, su surgimiento obedece a causas ajenas a la voluntad del oferente, porque se tratan de actuaciones consecuencia de los actos de preparación de la elección extraordinaria ordenada en la resolución incidental impugnada. Por tanto, **se admiten** las pruebas supervenientes aportadas por el actor.

CUARTO. Estudio de fondo

I. Problema jurídico por resolver

a. El contexto de la controversia

28. San Juan Bautista Guelache es un municipio que cuenta con un sistema electoral que se rige mediante sistemas normativos indígenas. Los integrantes del Ayuntamiento son renovados por periodos de tres años¹⁶.

29. La elección ordinaria para elegir a los integrantes del Ayuntamiento del trienio 2017-2019, no pudo realizarse.

30. En consecuencia, se celebró una elección extraordinaria la cual fue anulada por el TEEO, al vulnerarse el principio de universalidad del voto, ya que sólo se permitió la participación de la cabecera municipal. Esta decisión fue confirmada por esta Sala Regional y por la Sala Superior.

31. Al anular la elección extraordinaria, también **ordenó celebrar una nueva elección**. A partir de ese momento,

¹⁶ De acuerdo con la información contenida en la página oficial de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Electoral local, consultable en <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos>

veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, se han llevado a cabo diversas actuaciones e iniciado distintas cadenas impugnativas, con el objeto de llevar a cabo una nueva elección.

b. Omisión de analizar el cumplimiento a lo ordenado

32. Esta Sala Regional, al resolver el juicio ciudadano SX-JDC-172/2019, arribó a la conclusión de que aun cuando el TEEO realizó diversas acciones para hacer cumplir su sentencia local, no ha sido posible celebrar la elección extraordinaria, aunado a que no se había emitido pronunciamiento alguno sobre el cumplimiento a su sentencia local.

33. En cumplimiento a lo resuelto por esta Sala, el TEEO, mediante acuerdo plenario de veinticuatro de junio, vinculó al Instituto Electoral local para implementar las medidas necesarias para establecer las bases de la convocatoria, emitirla y celebrar la elección extraordinaria.

c. Nuevas medidas para el cumplimiento

34. Ante la promoción de diversos escritos incidentales, el TEEO emitió una nueva determinación en la que reconoció la existencia de una omisión injustificada por parte del Consejo Municipal nombrado por el Congreso local; el Consejo Municipal Electoral, nombrado por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas y al Instituto Electoral local por conducto de la dirección mencionada, para cumplir con lo ordenado en las resoluciones de veintitrés de agosto de dos

mil dieciocho y veinticuatro de junio de dos mil diecinueve, por lo que les impuso una amonestación pública¹⁷.

35. Asimismo, **emitió nuevas medidas** para la realización de la elección extraordinaria:

- El IEEPCO debe emitir la convocatoria;
- El método electivo es mediante la integración y distribución siguiente¹⁸:

CABECERA/AGENCIA		CARGO
1	Cabecera Municipal	Presidencia
2	Santos Degollado	Sindicatura
3	San Miguel	Regiduría de Hacienda
4	San Gabriel	Regiduría de Obras
5	Asunción	Regiduría de Educación
6	Núcleo Rural el Vergel	Regiduría de Salud

- La elección extraordinaria se debe realizar mediante asambleas comunitarias simultaneas de la cabecera, agencias y el núcleo rural.

d. ¿Qué pide el actor?

36. Ante esta Sala Regional el actor formula, esencialmente, dos argumentos: **a)** se debe celebrar una elección ordinaria, pues la elección extraordinaria se trata de un efecto no ordenado por el TEEO, y **b)** la distribución de cargos establecida por el Tribunal local vulnera el principio de progresividad al limitar su derecho a votar y ser votados para todos los cargos del ayuntamiento.

¹⁷ A excepción de los consejeros electorales integrantes del Consejo Municipal Electoral de las agencias de San Gabriel, San Miguel y la Asunción.

¹⁸ Tomando como referencia la actual integración del Consejo Municipal en funciones, nombrado por el Congreso local.

e. Cuestión por resolver

37. El presente fallo tendrá por objeto definir, a partir de una perspectiva intercultural, los siguientes aspectos:

- ¿Es posible celebrar una elección extraordinaria correspondiente a un periodo ordinario que está por concluir?
- La imposición de los cargos respecto de los cuales cada comunidad podrá votar y ser votado ¿constituye una medida regresiva que afecta a su derecho de participación política?

II. Análisis de la controversia

Tema 1. Viabilidad para celebrar una elección ordinaria

a. Planteamiento

38. El actor no está de acuerdo con que la elección a celebrarse sea de naturaleza extraordinaria, pues considera que se trata de una consecuencia jurídica que no fue establecida en la sentencia principal, es decir, la dictada el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

39. Sostiene que, en todo caso, la naturaleza que se le dé a la elección ya sea ordinaria o extraordinaria, es una cuestión que deben definir las comunidades que integran el municipio.

40. Así, es posible advertir que la pretensión final del actor es que la elección de los concejales que integren el Ayuntamiento sea ordinaria.

b. Decisión

41. Es **fundada** la pretensión de llevar a cabo una elección ordinaria, pero por razones distintas a las argumentadas por el actor.

42. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución federal; 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; en relación con los artículos 16 y 25 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca; 24, párrafo 3; 27, 28, 29, 287, párrafo 2; y 288, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; 79, 81, 92, párrafo 1, inciso b); 94, 96 y 97 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, se deduce que, de manera ordinaria, la nulidad de una elección celebrada bajo sistemas normativos indígenas genera como consecuencia la celebración de una elección extraordinaria; sin embargo, cuando a partir del contexto político y social se advierta la imposibilidad de llegar a un consenso sobre las bases para la realización de comicios extraordinarios, y el periodo ordinario de la siguiente elección esté próximo, se justifica la intervención del Estado para privilegiar la celebración de la elección ordinaria, lo que es acorde con el

principio de periodicidad de las elecciones y con el juzgamiento a partir de un enfoque intercultural.

43. Lo anterior, de ninguna manera implica el incumplimiento a una determinación jurisdiccional o hacer letra muerta la emisión de un fallo anterior; por el contrario, se propicia que las autoridades municipales sean producto de la expresión de la voluntad ciudadana.

d. Justificación

d.1. Sistema de nulidades en sistemas normativos indígenas

44. México cuenta con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, quienes tienen reconocido su derecho a la libre determinación, autonomía, autogobierno y acceso a la jurisdicción del Estado, entre otros.

45. Las entidades federativas establecerán las características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de cada entidad¹⁹.

46. El Estado de Oaxaca cuenta con una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo

¹⁹ Artículo 2 de la Constitución Federal.

integran, bajo el reconocimiento de los derechos mencionados²⁰.

47. Asimismo, para la integración de las autoridades municipales cuenta con un sistema electoral dual, es decir, los que se rigen bajo sistemas de partidos políticos y sistemas normativos indígenas²¹.

48. En ese sentido, el diseño constitucional y legal de Oaxaca prevé un sistema de medios de impugnación armonizado con los sistemas políticos electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, conforme a sus instituciones, resoluciones y prácticas democráticas, mediante una interpretación progresiva en el marco del pluralismo jurídico²².

49. También se prevé un sistema de nulidades que puede afectar la votación emitida en la elección de concejales a los ayuntamientos, agentes municipales y de policía, así como de representantes de rancherías, núcleos rurales, barrios y colonias, dependiendo de la elección de que se trate²³.

50. Así, **es posible declarar la nulidad** de la votación recibida o la nulidad de una elección cuando se acrediten y sean determinantes para el resultado de la elección, irregularidades graves, no reparables en la elección que violen en forma alguna los principios de legalidad, libertad,

²⁰ Artículo 16 de la Constitución local.

²¹ Artículos 25, apartado A, fracción II, de la Constitución local, y 79 de la Ley de Medios local.

²² Artículo 25, apartado D, párrafo tercero, de la Constitución local.

²³ Artículo 94 de la Ley de Medios local.

certeza, imparcialidad, autenticidad y universalidad en la emisión de voto, o por inelegibilidad de todos los integrantes de una planilla²⁴.

51. Dentro del régimen de sistemas normativos indígenas regulado en el Estado de Oaxaca, **es posible llevar a cabo elecciones extraordinarias**, cuya realización se sujeta a las mismas reglas previstas para el sistema de partidos políticos²⁵.

52. En ese sentido, una elección extraordinaria procede cuando: **se declare nula o inválida una elección**; en caso de empate en los resultados; por la falta absoluta de un diputado de mayoría relativa y su suplente, y **en caso de no celebrarse una elección**²⁶.

53. Asimismo, existe una consecuencia jurídica para los casos en los que no sea posible llevar a cabo una elección extraordinaria, la cual consiste en la designación de un encargado de la administración municipal²⁷.

54. A partir de lo anterior, resulta evidente que el régimen electoral municipal sustentado en sistemas normativos indígenas, cuenta con un sistema de medios de impugnación y de nulidades que regulan la celebración de elecciones extraordinarias.

²⁴ Artículos 96 y 97 de la Ley de Medios local.

²⁵ Artículos 28 y 287, párrafo 2, de la Ley Electoral local.

²⁶ Artículo 27 de la Ley Electoral local.

²⁷ Artículo 29 de la Ley Electoral local, en relación con el artículo 40 de la Ley Orgánica Municipal.

d.2. Finalidades de una elección extraordinaria²⁸

55. Cuando se declara la nulidad de una elección y la consecuencia es la celebración de nuevas elecciones, ello no implica necesariamente que se trate de procedimientos desvinculados o aislados.

56. Por el contrario, el hecho de que la extraordinaria sea consecuencia, entre otros supuestos, de la nulidad de la elección ordinaria implica que **debe garantizarse que la ciudadanía pueda ejercer su voto** en las condiciones que garanticen plenamente la libertad del sufragio y la autenticidad de sus resultados, en las condiciones en que se debieron de realizar en la elección que fue declarada inválida.

57. Las elecciones extraordinarias **buscan subsanar los errores que causaron la anulación de la elección ordinaria** y, por tanto, debe en la mayor medida posible replicar, de acuerdo con los parámetros que establezca la legislación respectiva, las condiciones de participación en que los electores manifestaron su voluntad.

58. Otro factor relevante para distinguir la identidad o diferencia de una elección extraordinaria con una ordinaria es si se trata de la designación de representante(s) para el mismo cargo o periodo, o si se trata de un cargo y periodo diferente.

59. Si se trata del mismo cargo y periodo electoral,

²⁸ Las consideraciones de este apartado son retomadas de lo resuelto por la Sala Superior en los expedientes SUP-REC-1867/2018 y acumulados.

entonces se justifica la mayor identidad entre la elección ordinaria y la extraordinaria, porque el acto electoral está delimitado a la designación de un cargo por una sola vez, y **la elección extraordinaria implica una réplica del acto electoral para el mismo cargo y periodo electoral.**

60. Las elecciones extraordinarias **protegen, en principio, la voluntad de la ciudadanía**, que no pudo conservarse en atención a las irregularidades que propiciaron la nulidad. De ahí que, desde esta perspectiva, tengan una naturaleza resarcitoria a partir de “volver las cosas al estado en que se encontraban” ante la lesión de valores, derechos o principios político-electorales.

61. Debido a lo expuesto, esta Sala Regional considera que una elección extraordinaria tiene como finalidad: **a)** subsanar los errores o violaciones que ocurrieron durante la ordinaria; **b)** garantizar que quienes integren una autoridad sean el resultado de la voluntad ciudadana, y **c)** que se acoten al mismo periodo y cargo para el cual se celebró la elección ordinaria.

62. También, se advierte que **las elecciones extraordinarias se enmarcan en supuestos ordinarios**; es decir, que a través de la celebración de una elección extraordinaria se subsanen los errores o las violaciones que afectaron la elección ordinaria y que se lleve a cabo lo más pronto posible para permitir que las autoridades electas **ejerzan el cargo durante el periodo ordinario legalmente establecido.**

63. Bajo ese contexto, la figura de las elecciones extraordinarias está diseñada para el sistema de partidos políticos y la voluntad del legislador oaxaqueño fue trasladar su aplicación a las elecciones que se rigen por sistemas normativos indígenas, salvaguardando las normas, principios, instituciones, procedimientos y prácticas tradicionales de elección de autoridades municipales, de los pueblos y comunidades indígenas.

64. Por tanto, los actos que se vinculen con la preparación o celebración de las elecciones extraordinarias para la conformación de las autoridades municipales regidas por sistemas normativos indígenas, **también se deben analizar bajo un escrutinio jurisdiccional flexible, bajo un enfoque de interculturalidad y atendiendo al contexto político y social que impere en la comunidad indígena en cuestión,** con la finalidad de que la decisión que se tome no resulte ajena a la realidad social y cultural de sus integrantes.

d.3. Acceso a la justicia y perspectiva intercultural

65. La Constitución Federal²⁹ reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía para, entre otras cuestiones, **acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.**

66. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o

²⁹ Artículo 2, apartado A, fracción VIII.

colectivamente, se deberán **tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.**

67. La Sala Superior del TEPJF ha establecido que el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado debe entenderse como el derecho de los ciudadanos que conforman las respectivas comunidades indígenas a lo siguiente³⁰: a) la obtención de una sentencia de los órganos jurisdiccionales del Estado; **b) la real resolución del problema planteado;** c) la motivación y fundamentación de dicha decisión jurisdiccional y, **d) la ejecución de la sentencia judicial.**

68. Así, los integrantes de dichas comunidades deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, no virtual, formal o teórica, por lo que se debe dispensar una justicia en la que se puedan defender sin que se interpongan impedimentos procesales por los que indebidamente se prescinda de sus particulares circunstancias, ya que la efectividad de la administración de justicia electoral debe traducirse en un actuar que sustraiga al ciudadano de esas comunidades de una resolución o sentencia alejada de formalismos exagerados e innecesarios, para que, en forma completa y real, **el órgano jurisdiccional decida materialmente o en el fondo el problema planteado.**

69. Ahora bien, al acceder a los órganos de justicia del

³⁰ Jurisprudencia 7/2013, de rubro **“PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL”**. Consultable en 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.

Estado, existe una obligación en las autoridades electorales para **resolver con perspectiva intercultural y tomando en cuenta el contexto que rodea una comunidad.**

70. A través de esas prácticas se garantiza el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y se brinda la más amplia garantía y protección a los derechos de acceso a la justicia, defensa y audiencia de los que son titulares sus miembros³¹.

71. Juzgar con perspectiva intercultural entraña el reconocimiento a la otredad y de la existencia de cosmovisiones distintas que conviven en el ámbito nacional³².

72. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el *“Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas”*, señala que una de las principales implicaciones que tiene para todo juzgador un proceso donde estén involucrados las personas o los pueblos indígenas, es que **antes de resolver, se deben de tomar debidamente en cuenta las particularidades culturales de los involucrados para los distintos efectos que pudieran tener lugar.**

73. La Sala Superior del TEPJF ha establecido que para realizar un estudio con una perspectiva intercultural implica

³¹ Jurisprudencia 10/2014 de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBERES ESPECÍFICOS DE LAS AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN CONTEXTOS DE CONFLICTOS COMUNITARIOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”**. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 14 y 15.

³² Véase el SUP-REC-1438/2017.

los siguientes elementos³³:

- Reconocer el pluralismo jurídico y que el 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;
- Acudir a las fuentes adecuadas para conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena a aplicar, como pueden ser solicitud de peritajes jurídico-antropológicos, así como informes y comparecencias de las autoridades comunitarias;
- Revisar fuentes bibliográficas;
- Realizar visitas *in situ*³⁴;
- Aceptar opiniones especializadas presentadas en forma de *amicus curiae*, entre otras.

74. Asimismo, se ha establecido³⁵ que el análisis contextual de las controversias comunitarias permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre

³³Véase la jurisprudencia 19/2018, de rubro: “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**”.

³⁴ Aforismo jurídico latino que refiere: en el lugar o en el sitio.

³⁵ Jurisprudencia 9/2014 de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**”. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 17 y 18.

determinación, así como **evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la misma en la toma de decisiones y que pueden resultar un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de las propias comunidades.**

75. En conclusión, la determinación del TEEO de llevar a cabo una elección extraordinaria para elegir a los integrantes del Ayuntamiento, respecto a un periodo ordinario que está por concluir, **se debe analizar bajo una perspectiva intercultural.**

d.4. Análisis del caso concreto

76. La resolución incidental impugnada impuso nuevas medidas para llevar a cabo una nueva elección extraordinaria para la integración del Ayuntamiento, por lo que ordeno al IEEPCO emitir la convocatoria; distribuyó los cargos a elegir y ordenó que la elección se realice mediante asambleas comunitarias simultaneas.

77. Esta Sala Regional considera que el contexto político y social que impera en San Juan Bautista Guelache, requiere de la intervención del Estado, sin que esto vulnere su derecho a de autodeterminación, por la proximidad del siguiente periodo ordinario para la elección de los integrantes del Ayuntamiento y porque la celebración de la elección extraordinaria vulneraría el principio de periodicidad, tal y

como se explica a continuación:

d.4.1. El contexto político y social que impera en San Juan Bautista Guelache³⁶

78. En San Juan Bautista Guelache impera un conflicto que data de hace más de diez años.

79. La elección para el periodo 2008-2010 fue invalidada por la Sala Superior³⁷ ya que solo participaron los integrantes de la cabecera municipal, por lo que se ordenó la celebración de una elección extraordinaria, en la cual se reconoció la participación política de las agencias y el núcleo rural.

80. Para el periodo 2011-2013, la elección fue anulada por esta Sala Regional³⁸ debido a que la cabecera municipal excluyó injustificadamente a las agencias municipales, la convocatoria no fue debidamente difundida y se advertía la existencia de diversos vicios. La elección extraordinaria **no se celebró por la falta de consenso** en cuanto al método de elección.

81. El siguiente periodo, correspondiente a 2014-2016, **no se celebró la elección ordinaria al no existir condiciones ni acuerdos** respecto a la instalación y ubicación de las casillas y la utilización de la lista nominal o un padrón

³⁶ Para este apartado se retoman las consideraciones establecidas por la Sala Regional y la Sala Superior al resolver los expedientes SX-JDC-822/2018 y SUP-REC-1534/2018.

³⁷ Sentencia emitida en el juicio ciudadano SUP-JDC-2542/2007.

³⁸ Sentencia emitida en el juicio ciudadano SX-JDC-415/2010 y acumulado.

comunitario³⁹.

82. Finalmente, el último periodo ordinario 2017-2019, ante la falta de consenso sobre las normas y procedimientos para llevar a cabo la elección ordinaria, el Instituto Electoral local emitió la declaratoria de **imposibilidad de realizar elecciones** en San Juan Bautista Guelache⁴⁰.

83. Por tanto, se celebró una elección extraordinaria que fue validada por el Instituto Electoral local y, posteriormente, anulada por el TEEO, quien ordenó realizar una nueva elección. Esta decisión adquirió definitividad y firmeza al confirmarse por las instancias federales correspondientes.

84. La Sala Regional⁴¹ al confirmar la nulidad de la elección extraordinaria consideró que estaba acreditada la vulneración a la universalidad del sufragio de los ciudadanos de las agencias municipales y el núcleo rural, en razón de que se había asumido como parte del sistema normativo indígena la visión del municipio como una comunidad, integrada a su vez con diversas comunidades, cada una con sus propias autoridades tradicionales, que se reconocían mutuamente el derecho a elegir a quien los representaría en el ayuntamiento.

85. Asimismo, identificó que la problemática se concretaba en la definición de acuerdos sobre los puntos siguientes:

a) El método para elegir a las autoridades municipales;

³⁹ Mediante acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral local CG-IEEPCO-154/2013.

⁴⁰ Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-356/2016.

⁴¹ Véanse los párrafos 227, 228, 237, 249 y 250 de la sentencia dictada en el juicio ciudadano SX-JDC-822/2018.

- b) La posible creación de una nueva regiduría, y;
- c) El reparto general de los cargos edilicios en el Ayuntamiento, entre dichas comunidades.

86. Así, se concluyó que se estaba en presencia de un **conflicto intra comunitario** en la sede de la cabecera municipal caracterizado por la reticencia de un grupúsculo a admitir la participación política de las agencias y núcleos rurales; y, por otro lado, ante un **conflicto intercomunitario** respecto a la creación de normas autorregulatorias de los derechos de autonomía y autodeterminación entre los propios individuos pertenecientes a la comunidad –cabecera municipal y agencias/núcleos rurales–.

87. Bajo este panorama, se advierte que San Juan Bautista Guelache es un municipio en el que históricamente ha imperado una disputa muy fuerte para establecer las reglas y procedimientos para llevar a cabo sus elecciones y para lograr la participación de la cabecera municipal, las agencias y el núcleo rural que lo conforman.

88. La falta de consensos ha propiciado que **en los últimos tres periodos ordinarios haya sido imposible** elegir a los concejales del ayuntamiento como producto de la voluntad ciudadana expresada a través de sus procedimientos tradicionales.

89. El contexto de conflicto y desacuerdo impera hasta la fecha en que se resuelve la presente controversia.

90. En efecto, a partir de la nulidad de la elección extraordinaria, diversos integrantes de la comunidad han pretendido que se cumpla la orden del TEEO de **llevar a cabo una nueva elección**, sin que esto se haya logrado.

91. El TEEO al emitir el acuerdo plenario de cumplimiento de sentencia en el juicio local JNl/20/2018 y acumulados, de veinticuatro de junio, ordenó emitir la convocatoria para la elección extraordinaria y la celebración de esta⁴².

92. Para arribar a dicha conclusión, tuvo a la vista diversas reuniones de trabajo celebradas **desde el mes de septiembre de dos mil dieciocho hasta el trece de mayo del presente año**, de las cuales no fue posible advertir acuerdo alguno entre las partes.

93. Solo en la reunión de trabajo celebrada el ocho de octubre de dos mil dieciocho es posible advertir las posturas siguientes:

“Las agencias San Miguel, San Gabriel y Asunción proponen voto secreto y por planilla (boletas, urnas y mamparas).

El consejero de la Asunción señala además que, por el padrón electoral de cada comunidad, y que los participantes tengan cinco cargos cumplidos en sus agencias.

El representante de la agencia de Santos Degollado manifestó estar de acuerdo con las propuestas, señalando que no hay objeción que sea por planilla única o separada, sólo quieren que termine el conflicto.

El representante del Núcleo Rural el Vergel señaló que sea por planilla de unidad...”

⁴² Resolución visible a fojas 1 a 12 del cuaderno accesorio 2.

94. De lo anterior, se advierte que **continúa el disenso en el método de la elección.**

95. Asimismo, obra en el expediente la minuta de trabajo celebrada el cuatro de julio, de la cual se estableció, claramente, las posiciones siguientes:

Los Consejeros Electorales de la cabecera municipal, de la agencia municipal de Santos Degollado y del Núcleo Rural el Vergel, solicitan que se comience a trabajar con las bases para la elección ordinaria que se llevará a cabo en el mes de octubre.	Los Consejeros Electorales de las agencias municipales de San Miguel, la Asunción y San Gabriel solicitan que se tomen en cuenta las bases de la convocatoria de elección extraordinaria del año 2008 para llevar a cabo la elección que mandata el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.
---	---

96. Asimismo, obra en autos un informe rendido por integrantes del Consejo Municipal Electoral⁴³, correspondientes a la cabecera municipal, de la agencia municipal de Santos Degollado y del núcleo rural el Vergel, en el que manifiestan que han sido convocados a diversas reuniones de trabajo sin que se logre llegar a un acuerdo, y refieren que consideran que no son tiempos para llevar a cabo una elección extraordinaria, pues su celebración implicaría romper con la paz social, desgaste económico y quienes resulten electos estarían en funciones por poco tiempo.

97. El actor aportó como prueba superveniente la minuta de trabajo celebrada el ocho de octubre, por el Consejo

⁴³ Visible a fojas 70 a 73 del cuaderno accesorio 1.

Municipal, la cabecera municipal, los agentes municipales y el núcleo rural, en la cual establecieron **posturas a favor y en contra de la elección extraordinaria** en los términos siguientes:

En contra	A favor
<p>Agente municipal de San Miguel: la decisión de llevar a cabo una elección extraordinaria u ordinaria corresponde exclusivamente al municipio. La comunidad de San Miguel está de acuerdo en que haya elecciones, pero no con esas limitaciones.</p>	<p>Agente municipal de Santos Degollado: la comunidad acepta de manera unánime la decisión del Tribunal Electoral.</p>
<p>Agente municipal de San Gabriel: la elección de si es extraordinaria u ordinaria compete a nuestra comunidad.</p>	<p>Cabecera municipal: la sentencia ya está dictada y vamos a acatar las elecciones.</p>
<p>Agente municipal de la Asunción: solicitamos que se nos requiera si queremos elección extraordinaria u ordinaria.</p>	<p>Núcleo rural el Vergel: está de acuerdo con la sentencia al emanar de una autoridad competente.</p>

98. Asimismo, el actor aportó tres escritos signados por los agentes municipales de Asunción, San Miguel y San Gabriel, así como por sus consejeros municipales electorales correspondientes, quienes **ratifican su postura en contra de la elección extraordinaria.**

99. A partir de lo expuesto, esta Sala Regional advierte que **existe voluntad y el ánimo de quienes integran el municipio de San Juan Bautista Guelache, de elegir democráticamente a sus autoridades municipales.**

100. Sin embargo, **existe disenso con la naturaleza de la**

elección a celebrarse, esto es, si debe ser ordinaria o extraordinaria.

101. Lo anterior, está propiciado por la cercanía del siguiente periodo ordinario de elecciones, correspondiente al trienio 2020-2022, por lo que una parte de la comunidad considera que no tendría ningún caso celebrar una elección extraordinaria cuyos ganadores permanezcan en el cargo por lo que resta del año dos mil diecinueve.

d.4.2. Ante la ausencia de un consenso, es indispensable la intervención del Estado

102. Aunque lo deseable sería que todas las diferencias surgidas en los municipios respecto a sus formas de organización política y social y la elección de sus autoridades se construyera de manera consensada, es una realidad que esto no siempre ocurre así.

103. De acuerdo con estudiosos de las ciencias sociales, el conflicto es una forma de interacción entre individuos, grupos y colectividades que implica enfrentamientos por el acceso a recursos escasos —poder, riqueza, prestigio, etcétera— y su distribución. **En los conflictos de orden político el control de los cargos en competencia es un recurso codiciado.**

104. Norberto Bobbio sostiene que las principales características del conflicto son: dimensión, intensidad y objetivos. Dimensión es el número de actores participantes; intensidad el grado de compromiso de los participantes, entre mantenerse firmes a ultranza o entrar rápidamente en

negociaciones; los objetivos solo pueden analizarse merced a una profundización en el conocimiento de la sociedad concreta de que surgen y se manifiestan los conflictos⁴⁴.

105. Por otra parte, debe reconocerse que **el conflicto es también vitalidad, pues genera cambios y se manifiestan mejoras**; puesto que en ninguna sociedad, armonía o equilibrio son estados permanentes⁴⁵.

106. Jorge Hernández-Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez señalan que la conflictividad que se presenta en los municipios de Oaxaca gira alrededor de problemas estructurales internos y externos del sistema, y como ejemplo señalan los siguientes:

- a. La exclusión de sectores de la población o actores emergentes: mujeres, jóvenes, migrantes, practicantes de una religión distinta a la mayoritaria, entre otros.
- b. La ausencia de mecanismos de representación política para las minorías.
- c. Los requisitos y procedimientos de la elección.
- d. La autonomía comunitaria que se opone a la unidad municipal generando problemas entre cabeceras y agencias municipales por la distribución de los recursos que recibe el municipio.

⁴⁴ BOBBIO, Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2000.

⁴⁵ HERNÁNDEZ, Jorge y JUAN, Víctor, *Dilemas de la institución municipal una incursión en la experiencia Oaxaqueña*, Cámara de diputados LX Legislatura, Instituto de Investigaciones Sociales de la UABJO, Miguel Ángel Porrúa, México 2007, pp. 154 y 159.

e. La falta de mecanismos jurídicos e institucionales para el acceso a la jurisdicción electoral.

107. Como se ve, la existencia de conflictos en las comunidades indígenas —como en cualquier sociedad— tiene su base en problemas estructurales normalmente bien identificados, siendo los más claros en las comunidades indígenas de Oaxaca los referidos en los numerales anteriores.

108. Sin embargo, como se señaló, **la existencia de conflictos es también una ventana de posibilidades para mejorar las relaciones entre los habitantes de una comunidad**, pues en la medida en que se logren construir acuerdos, se hace más cotidiana la convivencia entre personas que tienen distintas formas de pensar o actuar.

109. Es decir, solo cuando las diferencias entre los individuos se vuelven un problema de convivencia, es que se construyen nuevos mecanismos que permiten interactuar a las personas en un mismo territorio y espacio.

110. Esta Sala Regional ha sostenido que cuando en una controversia relacionada con sistemas normativos indígenas, se advierte un posible conflicto interno entre grupos de una comunidad, una primera solución son los trabajos de mediación, conciliación y consulta, entre las distintas facciones en pugna, privilegiando el diálogo y la concertación de acuerdos que permitan la coexistencia armónica de los derechos en disputa.

111. De acuerdo con Jaime Martínez Luna, Oaxaca cuenta con una población indígena mayor a 40 por ciento del total de sus habitantes, en sus comunidades mantiene formas propias de tomar decisiones, **resolver conflictos por medio de “asambleas”, reuniones donde se discuten los problemas del pueblo y se les busca una solución.** Esta forma de comunalidad o comunitarismo prevalece en la mayor parte de las sociedades indígenas.

112. Margarita Dalton⁴⁶ señala que las autoridades en las comunidades resuelven los problemas siguiendo una vieja tradición que consiste en llamar a los involucrados y tratar de resolver conflictos mediante el acuerdo entre las partes. **Estas reuniones pueden durar muchas horas y sólo se cierran hasta llegar a un acuerdo.** Cuando no se puede arreglar el problema de esta forma se acude a los tribunales distritales.

113. De lo anterior se advierte que, en las comunidades de usos y costumbres, la forma por excelencia de resolver los conflictos es a través de asambleas comunitarias, en las cuales participan los interesados directos y luego del correspondiente debate, se emiten acuerdos que deben ser respetados por toda la comunidad.

114. Sin embargo, la experiencia de este órgano jurisdiccional al resolver juicios derivados de elecciones municipales bajo ese régimen ha sido que no siempre los

⁴⁶ Véase *Democracia e igualdad en conflicto. Las presidentas municipales en Oaxaca*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, CIESAS, México, 2012, p. 127.

diversos grupos inmersos en alguna problemática llegan a consensar acuerdos, lo que a la postre se traduce en conflictos intracomunitarios que perduran al infinito, sin que pueda materializarse el dialogo, lo que se traduce en que la integración de los órganos de representación popular se postergue por tiempos prologados.

115. En ese tipo de escenarios -sin perder de vista que el consenso y diálogo entre los grupos en pugna es por excelencia la solución a estos conflictos- **se hace necesaria la intervención del Estado, sin que ello se traduzca en una afectación al derecho fundamental de autodeterminación de las comunidades indígenas.**

116. Dicho de otra forma, con independencia de la intervención de las figuras del Estado en la vida de las comunidades indígenas, lo cierto es que éstas han conservado sus propias figuras de autoridad, las cuales son elegidas de acuerdo con sus propios métodos, establecidos generalmente por la asamblea comunitaria.

117. Así, la intervención del Estado no implica una invasión a sus costumbres y tradiciones, sino que, **es necesaria cuando la mediación o conciliación son insuficientes** para conseguir la solución a algún posible conflicto que se haya perpetuado.

118. En el caso, se actualiza la intervención estatal a fin de que esta Sala Regional **privilegie la celebración de una elección que corresponda al siguiente periodo ordinario.**

119. Lo anterior, porque la problemática política y social de San Juan Bautista Guelache está antecedida por la imposibilidad celebrar una elección ordinaria desde hace tres periodos ordinarios y, actualmente, existe disenso para celebrar la elección extraordinaria correspondiente al periodo ordinario que concluye a escasos meses.

120. Asimismo, es evidente que las mesas de diálogo que se han celebrado desde septiembre de dos mil dieciocho han sido insuficientes para establecer un consenso para poder establecer las reglas del procedimiento de una nueva elección extraordinaria y que actualmente radica en definir la naturaleza de la elección.

121. No obstante, de las constancias que obran en autos se advierte que la posibilidad de llevar a cabo la elección ordinaria no es un planteamiento novedoso que, por tanto, resulte ajeno a las pláticas conciliatorias que se han llevado a cabo por los grupos que están a favor de la extraordinaria⁴⁷.

122. Por tanto, la presente determinación no constituye una intromisión en los derechos de autonomía de las comunidades indígenas porque también encuentra asidero y sustento a partir de la propia intención que ha surgido de las partes involucradas en el conflicto por analizar la posibilidad de llevar a cabo la elección –*ordinaria*– de sus autoridades.

⁴⁷ Informes rendidos por los consejeros municipales, visibles a fojas 114 a 117 y 123 a 125 del cuaderno accesorio 1.

123. Este órgano jurisdiccional considera que esta determinación no vulnera los derechos de autodeterminación y autogobierno, pues **será la propia comunidad indígena defina las reglas para la elección ordinaria.**

124. Además, se estima que la conclusión a la que se llega es acorde con el principio de periodicidad de las elecciones, así como con la finalidad de que quienes integren las autoridades sean producto de la expresión ciudadana, tal y como se explica a continuación.

d.4.3. Celebrar la elección extraordinaria implicaría una vulneración al principio de periodicidad

125. La periodicidad de las elecciones es un principio de rango constitucional y convencional, indispensable para la realización y vigencia del régimen representativo y democrático del país⁴⁸.

126. En Oaxaca, los integrantes de los ayuntamientos duran en su encargo tres años⁴⁹. Cuando son electos por sistemas normativos indígenas, el desempeño del cargo durará el tiempo que sus normas, tradiciones y prácticas democráticas de elección determinen⁵⁰. Para ello, las autoridades municipales deben informar a la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas del IEEPCO, entre otros elementos, la duración de su encargo.

⁴⁸ Principio contenido en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución Federal, así como en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

⁴⁹ Artículo 24, párrafo 3, de la Ley Electoral local.

⁵⁰ Artículo 288 de la Ley Electoral local.

127. En el caso está fuera de controversia que en San Juan Bautista Guelache se renuevan a los integrantes del Ayuntamiento por periodos de tres años.

128. La Sala Superior del TEPJF ha establecido que el principio de periodicidad implica que las elecciones se lleven a cabo en un tiempo específico, a fin de renovar a los depositarios del poder público.

129. Ese lapso, necesariamente debe ser congruente con el periodo por el cual es electo un ciudadano, para integrar un órgano del poder público, de esta forma la periodicidad de las elecciones **constituye una característica de un Estado de Derecho Democrático.**

130. Es una de las piedras angulares del sistema representativo mexicano, el cual **tiene como primordial finalidad evitar el anquilosamiento o perpetración de determinados ciudadanos en el ejercicio del poder público.**

131. Además, acorde con este principio, **se garantiza que la voluntad popular que se vea materializada u objetivada en los órganos de elección popular** responda adecuadamente al devenir y a la realidad político-social del pueblo mexicano.

132. A partir de lo expuesto, este órgano jurisdiccional considera que el dictado de nuevas medidas para celebrar una elección extraordinaria es contrario al principio de periodicidad de las elecciones, pues ello implicaría privar a la

comunidad de estar en posibilidad de celebrar una nueva elección para un nuevo periodo ordinario.

133. Ello es así, pues continuar con el dictado de medidas para lograr la celebración de una elección extraordinaria conllevaría a elegir los mismos cargos para el mismo periodo de la elección ordinaria que fue anulada -trienio 2017 a 2019-, a fin de subsanar los errores o irregularidades que afectaron la validez de esta última.

134. Así, los ciudadanos que resulten electos en una elección extraordinaria ejercerían el cargo hasta el treinta y uno de diciembre del presente año, lo que implicaría, en otras palabras, que la duración de su encargo fuera de poco más de dos meses.

135. Además, aun en el escenario de que los comicios extraordinarios resulten válidos, no existiría garantía alguna para organizar y celebrar las elecciones para el siguiente periodo ordinario.

136. De modo que, ante la proximidad de la conclusión del periodo ordinario para el cual se ordenó la celebración de la elección extraordinaria, debe privilegiarse la periodicidad de las elecciones mediante la preparación y celebración de una elección para el siguiente periodo ordinario.

137. Ciertamente, la celebración de la elección extraordinaria derivó, en un principio, de la no celebración de la elección ordinaria. La nulidad de la elección extraordinaria se dio por la vulneración al principio de universalidad del sufragio.

138. Si bien se podría afirmar que en el caso no existe una autoridad electa por la ciudadanía y, por ende, no se estaría ante la perpetuación de determinadas personas en el poder público, lo cierto es que implicaría la continuidad del consejo de administración municipal nombrado por el Congreso local⁵¹.

139. Máxime que, de acuerdo con el contexto político y social en el que los últimos tres periodos ordinarios no se han podido celebrar elecciones, o bien las autoridades no han sido producto de la expresión ciudadana, por lo que **es necesario que la comunidad de San Juan Bautista Guelache haga los esfuerzos necesarios para lograr una elección ordinaria**, para lo cual, conforme a su libre determinación, defina las reglas de la elección y garanticen la participación de todas las agencias y el núcleo rural.

d.4.4. Esta decisión no implica la inejecutabilidad de determinación alguna

140. La impartición de justicia completa y eficaz implica eliminar los obstáculos que impidan el pleno ejercicio de los derechos, de tal manera que, de ser encontrada una violación, el recurso debe ser útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo. Ello implica que la materialización de la protección determinada sea una acción y no sólo una declaración⁵².

⁵¹ Mediante decreto 530 de treinta de enero de dos mil diecinueve.

⁵² Artículo 17, párrafo segundo de la Constitución.

141. Al TEPJF no sólo le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable los diversos tipos de medios de impugnación de su competencia, sino que también tiene la facultad de vigilar y proveer lo necesario para que se lleve a cabo la plena ejecución de sus resoluciones⁵³.

142. Así, se deben tomar las medidas necesarias para asegurar que, material y jurídicamente, se cumplimente lo ordenado en sus sentencias, a efecto de que se acaten.

143. Por ello, es jurídicamente relevante precisar la importancia de la eficacia de las determinaciones jurisdiccionales en materia electoral.

144. De acuerdo con las máximas de la experiencia, los conflictos sociales se resuelven por la vía de la violencia cuando no encuentran solución por la vía de las instituciones y la justicia. La impartición de la justicia electoral y el debido cumplimiento de sus sentencias son cruciales para resolver los conflictos sociales y pacificar la lucha por el poder y/o los recursos.

145. En ese sentido, la eficacia jurídica de las sentencias se refiere a la culminación de un procedimiento judicial, mientras que la eficiencia jurídica es el modo en el cual se realizó. A partir de esto, la justicia no se limita a ser un dictamen en papel, sino que la eficacia jurídica es aquella que se

⁵³ Jurisprudencia 24/2001, de rubro: **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES.** Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, página 28.

materializa en la realidad de las personas.

146. En el caso que se analiza, privilegiar la celebración de una elección ordinaria no implica declarar la inejecutabilidad o hacer letra muerta las determinaciones emitidas tanto por esta Sala Regional como por el Tribunal local, sino que, justamente, intenta privilegiar el fin último de las decisiones judiciales en materia electoral, que es la celebración de elecciones periódicas para la renovación de las autoridades representativas de una demarcación territorial.

147. Ciertamente, debe dejarse en claro que la determinación del TEEO que declaró la nulidad del proceso extraordinario ordenó **la celebración de una nueva elección**; es decir, en ningún momento especificó la naturaleza de esta.

148. Posteriormente, esta Sala Regional al resolver la impugnación relacionada con la omisión del TEEO de analizar el cumplimiento de la determinación referida en el párrafo anterior (SX-JDC-172/2019), advirtió que no se había llevado a cabo una nueva la elección extraordinaria, por lo que el TEEO debía emitir un pronunciamiento sobre el cumplimiento a su determinación.

149. En cumplimiento a esa determinación, el veinticuatro de junio, el TEEO emitió una nueva determinación en la que ordenó la realización de acciones para celebrar la elección extraordinaria.

150. A partir de lo anterior, es posible concluir que privilegiar

una elección ordinaria de ninguna manera implicaría declarar la inejecutabilidad de las determinaciones anteriores.

151. En primer lugar, porque los efectos emanados de la decisión primigenia de la autoridad responsable continúan vigentes, es decir, celebrar una nueva elección.

152. Si bien las determinaciones posteriores son claras en ordenar la realización de acciones para llevar a cabo una elección extraordinaria, esto encuentra asidero jurídico en que aun era viable la celebración de esta, pues aún no concluía el trienio 2017-2019.

153. Máxime que, como se reconoció en el juicio ciudadano SX-JDC-172/2019, la imposibilidad de celebrar la elección extraordinaria derivó de un conflicto intracomunitario en la cabecera municipal, porque no contaba con un representante electo al interior del Concejo Municipal.

154. Así, con independencia de que las determinaciones referidas hayan estado encaminadas a la celebración de comicios extraordinarios, **el verdadero objeto o finalidad de esas determinaciones era lograr que la comunidad indígena de San Juan Bautista Guelache nombre a sus autoridades mediante la expresión ciudadana emitida en su asamblea general comunitaria**, conforme a sus procedimientos y tradiciones, aspecto que aún no se logra y que otorga vigencia a dichos fallos.

155. Por ello, se considera que la decisión de privilegiar, en este momento, la celebración de una elección ordinaria, en

modo alguno puede hacer letra muerta los fallos emitidos por esta Sala Regional y los emitidos por el TEEO, pues con esa elección se siguen buscando la eficiencia jurídica de las determinaciones, esto es, cumplir con una de las finalidades de los comicios extraordinarios, que las autoridades sean electas por la ciudadanía.

156. Por el contrario, se refrenda el compromiso de este Tribunal constitucional, del órgano jurisdiccional local, del Instituto Electoral local y de todas las autoridades vinculadas a la presente controversia, de continuar con los esfuerzos para lograr que se celebre una nueva elección en San Juan Bautista Guelache.

157. Máxime que la controversia se desenvuelve dentro del régimen electoral de sistemas normativos indígenas, en el que los ejercicios de interpretación de reglas y principios deben ser flexibles y atender al contexto en el cual se desenvuelve la controversia.

158. Por tanto, la conclusión a la cual llega esta Sala Regional es acorde con la eficacia y eficiencia jurídica de las determinaciones jurisdiccionales dictadas a lo largo de las diversas cadenas impugnativas iniciadas, porque con la celebración de elecciones ordinarias **lo que se busca es la materialización de las pretensiones de la comunidad, consistente en que resulten electas sus autoridades municipales a través de una elección** que surja a partir de sus propios sistemas normativos indígenas.

159. Finalmente, para esta Sala Regional es importante dejar en claro que el presente fallo no resulta contrario con lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de reconsideración SUP-REC-394/2019, relacionado con la integración del consejo municipal de Ánimas Trujano, Oaxaca.

160. En ese asunto, la Sala Superior concluyó que era necesaria la designación de funcionarios que ejerzan el gobierno municipal tras haber declarado la nulidad de la elección regida por sistemas normativos indígenas, por lo que en ese caso concreto no era posible declarar la imposibilidad jurídica y material de cumplir con los mecanismos de sustitución de funcionarios municipales y con lo ordenado por esta Sala Regional.

161. Así, se estimó que la falta de consenso al interior de la comunidad de Ánimas Trujano para la designación del consejo municipal, así como el rechazo de los ciudadanos propuestos por el Secretario de Gobierno, no implicaban la imposibilidad material para hacer la designación, pues el procedimiento para la designación de ese consejo se debía llevar a cabo las veces que fueran necesarias hasta lograr el funcionamiento de las autoridades del municipio.

162. Como se ve, la controversia resuelta en el caso del municipio de Ánimas Trujano es distinta a la que se resuelve en el presente fallo. En efecto, en aquel asunto se buscaba la debida integración del consejo municipal que estaría a cargo de la administración municipal, mientras que en el caso de San Juan Bautista Guelache la litis se centra sobre la

celebración de una elección para renovar a los concejales del Ayuntamiento.

163. Así, la Sala Superior destacó que era insostenible la inviabilidad de cumplir con la orden de nombrar un consejo municipal por tratarse del órgano que debe hacerse cargo de la administración del municipio como consecuencia de la declaratoria de nulidad de una elección; mientras que, en la presente controversia, San Juan Bautista Guelache ya cuenta con un Consejo Municipal de Administración nombrado por el Congreso local.

164. Finalmente, este órgano jurisdiccional insiste en que la decisión que se adopta en el presente fallo de ninguna manera pretende declarar la imposibilidad de cumplir con lo ordenado tanto por el TEEO como por esta Sala Regional. Por el contrario, lo que se busca es lograr la eficiencia jurídica de esas determinaciones, materializada a través de la celebración de nuevos comicios.

Tema 2. Vulneración al principio de progresividad

a. Planteamiento

165. El actor argumenta que el Tribunal local realizó una distribución de las carteras que les corresponde elegir a cada comunidad del municipio, sin exponer las razones para sustentar esa determinación.

166. Además, sostiene que con ello se vulnera el principio de progresividad, pues el TEPJF ha reconocido en favor de las

agencias y el núcleo rural el derecho a participar en todos los cargos; sin que resulte conforme a derecho argumentar que la distribución de cargos se realizó de acuerdo con la conformación del actual consejo municipal que administra el municipio, pues se trata de finalidades distintas.

b. Decisión

167. El agravio es **fundado**, pues la determinación impugnada vulnera el principio de progresividad de los derechos humanos, al impedir que las agencias municipales y el núcleo rural puedan ejercer su voto activo y pasivo para todos los cargos.

168. Así, la determinación controvertida vulnera el principio de universalidad del voto de toda la comunidad indígena de San Juan Bautista Guelache, derecho que ya se tiene reconocido tanto por esta Sala Regional como por la Sala Superior de este Tribunal.

c. Justificación

c.1. Principio de progresividad

169. El principio de progresividad consiste en la obligación de avanzar y maximizar el ejercicio y disfrute de los derechos humanos y la regresividad constituye un límite que se impone a todas las autoridades del Estado a las posibilidades de restricción de esos derechos⁵⁴.

⁵⁴ Véase sentencia del expediente SUP-RAP-96/2012.

170. Este principio es reconocido tanto el derecho interno como en el ámbito internacional, y consiste, por un lado, en que la interpretación de un derecho siempre debe ser con el fin de otorgar una mayor protección a las personas⁵⁵.

171. También implica la obligación de las autoridades de llevar a cabo acciones que permitan una protección más efectiva de los derechos de las personas.

172. En tales condiciones, no es dable que las autoridades interpreten derechos o lleven actividades en detrimento de los derechos de las personas pues esto provocaría que los derechos en vez de ser progresivos se manifiesten como una regresión.

c.2. Relación con los derechos adquiridos

173. El principio de progresividad de los derechos fundamentales se relaciona con la teoría de los derechos adquiridos porque la interpretación de los derechos no puede ser en el sentido de disminuir el derecho fundamental de alguien.

174. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene⁵⁶ que debe entenderse por derechos adquiridos las ventajas o bienes jurídicos o materiales de que es poseedor un titular de derechos, y que figuran en su patrimonio y que no pueden ser

⁵⁵ Artículo 1° de la Constitución Federal y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

⁵⁶ Tesis aislada de rubro: "DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO" Quinta época, materia común, consultable en Semanario Judicial de la Federación. CII. p.1741.

desconocidos por el causahabiente o por el hecho de un tercero o por la ley.

175. Por poner un ejemplo, el Tribunal Constitucional Español ha entendido a los derechos adquiridos como situaciones consolidadas respecto de las cuales es inaceptable realizar reducciones⁵⁷.

176. Con base en lo expuesto, se obtiene que los derechos adquiridos garantizan la permanencia de una situación jurídica ante posibles amenazas reales que pretendan su destrucción o incluso su disminución.

177. De tal suerte que cuando un derecho es adquirido de ninguna manera es posible que éste se disminuya o se deteriore, pues al ocurrir esta situación nos encontraríamos ante una interpretación o aplicación regresiva de una norma, lo cual sería contrario al principio que ordena que en cuestión de derechos se debe avanzar en la protección.

c.4. El TEEO vulneró el principio de progresividad en detrimento de un derecho adquirido por las agencias municipales y el núcleo rural

178. El Tribunal local, al establecer nuevas directrices para la celebración de la elección extraordinaria, determinó que el método de elección debía realizarse sobre la integración de cargos siguiente:

⁵⁷ Auto 8/2012, de 13 de enero de 2012.

CABECERA/AGENCIA		CARGO
1	Cabecera Municipal	Presidencia
2	Santos Degollado	Sindicatura
3	San Miguel	Regiduría de Hacienda
4	San Gabriel	Regiduría de Obras
5	Asunción	Regiduría de Educación
6	Núcleo Rural el Vergel	Regiduría de Salud

179. Es decir, definió los cargos para los que cada comunidad va a participar de manera activa y pasiva. Esa decisión la sustentó en la actual integración del Consejo Municipal que se encargaría de la administración del Ayuntamiento, nombrado por el Congreso local y cuya integración emana de la voluntad de la comunidad mediante reunión de trabajo celebrada el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho⁵⁸.

180. A juicio de esta Sala Regional, esa determinación es contraria a derecho ya que trasgrede el principio de progresividad en contra de las agencias y el núcleo rural de San Juan Bautista Guelache.

181. En efecto, esta Sala Regional y la Sala Superior de este tribunal al confirmar la nulidad de la elección extraordinaria decretada por la autoridad responsable, se establecieron los parámetros siguientes:

- Las comunidades correspondientes a la cabecera y a las agencias municipales están integradas en una sola comunidad, por lo que, todos los ciudadanos que habitan en el municipio tienen un vínculo de

⁵⁸ Visible a fojas 92 y 93 del cuaderno accesorio 1.

pertenencia con el municipio y en esa medida tienen derecho a elegir a sus autoridades.

- Se acreditó la existencia de una relación comunitaria entre la cabecera, las agencias municipales y el núcleo rural, puesto que en forma previa a la celebración de la elección extraordinaria reconocían mutuamente a sus autoridades tradicionales, pero también el derecho de todas las comunidades del ayuntamiento —cabecera municipal, agencias y núcleo rural— de participar en la elección de dicho órgano, además de que tenían un acuerdo respecto de la distribución de los recursos en la comunidad, entendida como municipio.
- En esas condiciones, se acreditó la vulneración al principio de universalidad del sufragio cuando la cabecera municipal celebró una asamblea general electiva, sin la participación del resto de las comunidades que integran el municipio, cuando estaba conformado un consejo municipal electoral que trabajaba en los avances para lograr una elección donde participaran todos.

182. A partir de lo anterior, es evidente que el derecho de participación política de las agencias municipales y el núcleo rural fueron garantizados mediante las ejecutorias respectivas.

183. De modo que, la resolución incidental impugnada limita la participación de dichas comunidades a votar y ser votados

únicamente para los cargos precisados por el Tribunal local, es decir, las agencias no podrían participar para votar y ser votados por la presidencia municipal.

184. Esa determinación vulnera el principio progresividad de derechos fundamentales pues regresa a las comunidades a una situación jurídica que ya había sido superada, esto es, vulnera el principio de universalidad del sufragio al impedirles a las agencias y al núcleo rural a participar de manera libre en el proceso electivo.

185. Máxime que, como lo afirma el actor, la distribución de cargos aludida surge como una regla impuesta por el Tribunal local y no por la propia comunidad. De ahí que se considere **fundado** el agravio.

III. Conclusión

186. Toda vez que en el presente asunto no fue materia de controversia la imposición de una amonestación pública a diversos ciudadanos, **esta determinación debe permanecer intocada.**

187. Por otra parte, al resultar **fundados** los agravios del actor, por las razones que se exponen en el presente fallo, lo procedente es modificar la resolución incidental impugnada para los efectos siguientes:

- Para la integración del Ayuntamiento, **se debe privilegiar la celebración de la elección ordinaria**

para el trienio 2020-2022, para lo cual, la comunidad de San Juan Bautista Guelache, conforme a su libre determinación, **deberá definir las reglas de la elección y garantizar la participación de la cabecera municipal y todas las agencias y el núcleo rural.**

- Se **ordena** al Tribunal local continuar con la vigilancia del cumplimiento a lo ordenado en su sentencia de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, dentro del expediente JNI-20/2018 y acumulados, en el entendido de que **la nueva elección que se efectúe debe corresponder al siguiente periodo ordinario.**
- Se **ordena** al Instituto Electoral local **socializar de inmediato el presente fallo** al Consejo Municipal Electoral, al Consejo Municipal encargado de la Administración municipal, así como a todas las partes involucradas con la organización de la elección, pertenecientes al municipio de San Juan Bautista Guelache, e **iniciar cuanto antes** las pláticas conciliatorias con las partes involucradas para definir las reglas del procedimiento de elección ordinaria y la emisión de la convocatoria respectiva.

Toda vez que se debe privilegiar que las autoridades municipales se instalen a partir del primero de enero de dos mil veinte, se conceden plazos breves para llevar a cabo las acciones necesarias para la celebración de la elección.

En ese sentido, el Instituto local deberá desahogar la fase de definición de reglas junto con las partes involucradas, para que emitan la convocatoria respectiva, dentro de un periodo de **quince días** naturales a partir de la notificación del presente fallo.

Asimismo, se conceden **diez días naturales** a partir de la emisión de la convocatoria para llevar a cabo la elección.

- **Se vincula** a la toda la comunidad indígena de San Juan Bautista Guelache y a las partes involucradas en el conflicto, a tomar los acuerdos necesarios para lograr la celebración de la elección ordinaria para el trienio entrante, a partir de la existencia de una unidad comunitaria entre cabecera, agencias y núcleo rural y el respeto a la universalidad del sufragio, para lo cual deberán garantizar la debida publicidad de la convocatoria.

188. 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 la sustanciación de este juicio, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

189. Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **modifica** la resolución incidental controvertida, para los efectos precisados en el presente fallo.

NOTIFÍQUESE, personalmente al actor, por conducto del TEEO, en auxilio de las labores de esta Sala Regional; **de manera electrónica u oficio** al TEEO y al IEEPCO, con copia certificada del presente fallo, y **por estrados** a los demás interesados.

Lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 84, párrafo 2, de la Ley General de Medios, así como en los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

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 del presente juicio, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, la Magistrada Eva Barrientos Zepeda y el Magistrado Adín Antonio de León Gálvez, con el voto en contra del Magistrado Enrique Figueroa

Ávila, todos integrantes de la Sala Regional del TEPJF correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, 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 FORMULA EL MAGISTRADO ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA, EN LA SENTENCIA RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE SX-JDC-345/2019, DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 193, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el debido respeto, no comparto la decisión de la mayoría de calificar como fundada la pretensión del actor y modificar la resolución incidental a fin de celebrar la elección ordinaria

de las autoridades municipales del Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache, Oaxaca, en atención a que dicha elección no formó parte de la *litis* primigenia.

Lo anterior porque, como se advierte de las constancias del expediente, en el caso bajo análisis se está examinando el cumplimiento de la sentencia que ordenó la celebración de la elección extraordinaria para definir a las autoridades municipales que debían gobernar en el trienio dos mil diecisiete-dos mil diecinueve, y que, por lo tanto, su encargo sería **hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.**

De la demanda advierto que el actor hace valer diversos planteamientos, los cuales se pueden identificar a través de los temas siguientes:

- a. Indebida interpretación de la autoridad responsable al señalar que la elección que debe llevarse a cabo es la extraordinaria.**
- b. La determinación de celebrar una elección extraordinaria u ordinaria le corresponde a la comunidad de San Juan Bautista Guelache.**
- c. Indebida asignación de los cargos a elegir en la renovación de las autoridades municipales.**

En mi estima, la metodología de análisis debe ser, en primer lugar, atender de manera conjunta los planteamientos relativos a los temas identificados como **a.** y **b.** dado que

éstos se relacionan entre sí y, de forma posterior el señalado como **c.**

Esto, con independencia de la forma en la que se hicieron valer en el escrito de demanda sin que ello le cause un perjuicio al actor, en atención a que lo que verdaderamente resulta trascendental es que se examine la totalidad de los disensos y no el orden de estudio de éstos.⁵⁹

- a. Indebida interpretación de la autoridad responsable al señalar que la elección que debe llevarse a cabo es la extraordinaria y b. La determinación de celebrar una elección extraordinaria u ordinaria le corresponde a la comunidad de San Juan Bautista Guelache.**

El actor refiere, que comparte el planteamiento del Tribunal Electoral local, en el sentido de que se debe emitir la convocatoria para la renovación de las autoridades municipales del aludido Municipio, dado que a la fecha ya ha transcurrido un tiempo considerable sin que los representantes de la cabecera municipal accedan a emitir la convocatoria respectiva.

Sin embargo, aduce que es incorrecto que dicho órgano jurisdiccional local estableciera que la elección que debe

⁵⁹ Tal consideración encuentra sustento en la jurisprudencia **4/2000**, emitida por la Sala Superior de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**. Consultable la página oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>.

llevarse a cabo es la extraordinaria ya que, al resolver los juicios JNI/20/2018 y acumulados, sólo se acotó a referir:

De esta suerte, se conmina a todos los involucrados en la organización, celebración y participación de las elecciones de este ayuntamiento, que en lo subsecuente, se den las reglas y registros mínimos que permitan garantizar la universalidad del voto, asegurar la participación de todos los habitantes del municipio en igualdad de condiciones en las asambleas comunitarias, expresando libremente su opinión al interior de dicho órgano de autoridad, todo ello de acuerdo a las bases sustentadas en esta sentencia, las cuales son acordes con las prácticas y de las disposiciones contenidas en los artículos 276, 278, 279 y 282 de la Ley Electoral.

En ese sentido, el actor menciona que al no haberse ordenado que la elección que se tendría que celebrar era la extraordinaria, ahora no puede incluir un efecto que no se dio en la nulidad de la elección.

Además, señala que atendiendo a la autodeterminación con la que goza la comunidad de San Juan Bautista Guelache, la decisión de si la elección que se debe celebrar para renovar a las autoridades es la ordinaria o la extraordinaria, le corresponde en exclusiva a la comunidad en cita; máxime que existe la voluntad de la cabecera municipal, de la Agencia de Santos Degollado y del Núcleo El Vergel de que se realice la elección ordinaria.

Además, porque existe la posibilidad de que se les requiera a las demás Agencias para que indiquen si es su deseo que se renueven los Concejales a través de una elección ordinaria y no así de una extraordinaria.

Por lo anterior, refiere el actor que el Tribunal Electoral local no podía decidir en nombre de la comunidad y, lo correcto era que se tomara en cuenta a los integrantes del Municipio para llegar a un acuerdo y, en caso de no lograrse, fijar la autoridad responsable su postura.

En mi estima el agravio en cita deviene **infundado**, en esencia, porque al señalar el actor la posible celebración de la asamblea ordinaria en lugar de la extraordinaria, está introduciendo un elemento que no fue materia de pronunciamiento ni en la sentencia primigenia ni en la resolución incidental que ahora se controvierte.

Esto, porque la presente cadena impugnativa deriva de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral local, dentro del juicio JN1-20/2018 y acumulados, en la que ordenó la celebración de una elección extraordinaria, a fin de definir las autoridades que fungirán como Concejales en el Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En efecto, el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la existencia de una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, quienes cuentan con su derecho a la libre

determinación, autonomía, autogobierno y acceso a la jurisdicción del Estado, ente otros.

Además, se prevé que las entidades federativas establecerán las características de la libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos originarios de cada entidad.

En ese sentido, el Estado de Oaxaca cuenta con una composición multiétnica, multilingüe y pluricultural sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran.

Por otro lado, el artículo 25, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución local, prevén la posibilidad de celebrar elecciones bajo dos sistemas, es decir, el de partidos y el normativo indígena.

Respecto al segundo sistema de los mencionados, se destaca que, de conformidad con el artículo 280 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en la realización de las elecciones se observarán las disposiciones, procedimientos y mecanismos establecidos ya definidos en los sistemas normativos.

Es decir, se respetarán las fechas, horarios y lugares en los que tradicionalmente se acostumbra llevar a cabo el procedimiento electivo, siempre y cuando no existan circunstancias extraordinarias que no permitan el desarrollo de la jornada.

Ahora bien, de conformidad con el artículo 285 de la citada Ley de Instituciones y Procedimientos, en caso de presentarse irregularidades que vulneren las reglas de los sistemas normativos indígenas o los principios constitucionales, el Consejo General podrá invalidar la elección y reponer el proceso electoral a partir de la etapa vulnerada.

Asimismo, el artículo 287 con relación al diverso 27 del mismo ordenamiento, prevén la posibilidad de celebrar una elección extraordinaria cuando no se hubiese llevado a cabo una elección ordinaria.

De lo anterior, se evidencia que, si bien lo ordinario es que las comunidades que se rigen por sus propios sistemas normativos celebren sus asambleas electivas a fin definir a sus autoridades municipales, lo cierto es que también se prevé la posibilidad de que al no celebrarse una elección bajo los parámetros establecidos en la comunidad o cuando no se logre llevar a cabo una elección ordinaria, se podrá ordenar la celebración de elecciones extraordinarias, sin que exista una limitante de cuántas, en su caso, pudiesen celebrarse hasta que se logre el fin deseado, es decir, elegir a las autoridades.

En ese contexto, estimo que, en el caso bajo análisis, se está ante una cuestión extraordinaria en la que, ante la falta de consenso entre los habitantes de la cabecera y de las agencias del Municipio para establecer las normas y procedimientos que deben llevarse a cabo en la elección ordinaria para definir a las autoridades municipales del

Municipio de San Juan Bautista Guelache del trienio 2017-2019, ésta no se pudo verificar, por lo que se ordenó llevar a cabo una elección extraordinaria.

Por lo que el cuatro de febrero de dos mil dieciocho, se celebró la asamblea general extraordinaria para elegir a los Concejales del aludido Ayuntamiento, que fungirían hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve. Dicha elección fue calificada como jurídicamente válida por el Consejo General del Instituto Electoral local, a través del Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-12/2018.

Inconformes con tal determinación los Agentes Municipales de la Asunción, San Gabriel y San Miguel, así como diversos ciudadanos, promovieron medios de impugnación⁶⁰ a fin de que el órgano jurisdiccional local revocara el Acuerdo señalado de forma previa.

Lo anterior, dado que, en su estima, la elección de Concejales no estuvo apegada a los usos y costumbres del Municipio y durante su desarrollo se vulneraron sus derechos político-electorales del ciudadano en su vertiente de votar y ser votados.

Planteamientos que fueron calificados como fundados por el Tribunal Electoral local, al quedar acreditado que la elección de las autoridades municipales no se celebró bajo un método democrático, ello al no atender el principio de universalidad

⁶⁰ Los aludidos medios de impugnación se radicaron con las claves de identificación **JNI-20/2018, JNI-21/2018, JNI-22/2018, JNI-23/2018 y JNI-26/2018.**

del sufragio en sus diversas vertientes, ni se promovió de forma real y material la integración de las Agencias Municipales en las decisiones del cabildo y de la asamblea comunitaria.

En atención a lo anterior, el Tribunal Electoral local revocó el Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral local y, en consecuencia, ordenó a dicho órgano administrativo electoral que llevara a cabo las gestiones necesarias para la celebración de una nueva elección y definir a las autoridades municipales que concluirían el periodo correspondiente, es decir, a quienes desempeñarían los cargos de Concejales hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.⁶¹

Asimismo, se vinculó al Congreso del Estado de Oaxaca para que, en el ámbito de su competencia, designara a un Concejo Municipal hasta en tanto entrara en funciones la administración que surgiera de la nueva elección de las autoridades del Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache⁶².

⁶¹ Además, conminó a los involucrados en la organización, celebración y participación de las elecciones del Ayuntamiento de San Juan Bautista Guelache, que en lo subsecuente se dieran las reglas y registros mínimos que permitieran garantizar la universalidad del voto, asegurar la participación de todos los habitantes del municipio en igualdad de condiciones en las asambleas comunitarias, expresando libremente su opinión al interior de dicho órgano de autoridad. De ahí que, estableciera que debían reanudar las pláticas de conciliación entre las partes involucradas.

⁶² Tal determinación fue confirmada por esta Sala Regional al resolver el juicio ciudadano **SX-JDC-822/2018** y ésta a su vez fue confirmada por la Sala Superior de este Tribunal Electoral federal, al resolver el recurso de reconsideración **SX-JDC-1534/2018**. Cabe señalar que en el proyecto, en la sentencia dictada por esta Sala Regional se consideró que estaba acreditada la vulneración a la universalidad del sufragio de los ciudadanos de las agencias municipales y el núcleo rural; además, de identificó que la problemática se concretaba en la definición de acuerdos sobre los

Siendo precisamente dicha sentencia la que dio origen a la presente cadena impugnativa, ya que en la resolución incidental que se controvierte, lo que se busca es que las autoridades vinculadas a la celebración de la nueva elección den cumplimiento a lo ordenado.

En ese sentido, observo que la controversia se circunscribe únicamente a la celebración de la elección extraordinaria para definir a las autoridades municipales que concluirán sus encargos el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, sin que sea viable en este momento pretender el incumplimiento a lo ordenado, con el argumento de que en dicha sentencia no se definió que la elección que se debía celebrar era la extraordinaria por lo que no se podía incluir dicho efecto, ya que ello está implícito.

Máxime que desde la emisión de la sentencia dictada en los juicios JNI-20/2018 y acumulados, se han llevado a cabo acciones tendentes a que se logre la realización de la aludida elección extraordinaria.

De ahí que, considero resulta claro que ante la nulidad de la elección extraordinaria y el ordenamiento de que se llevara a cabo una nueva elección, ésta tendrá la misma naturaleza, es decir, seguirá tratándose de una elección extraordinaria; sin que quepa la interpretación de que esa nueva elección puede

puntos siguientes: (i) El método para elegir a las autoridades municipales; (ii) La posible creación de una nueva regiduría, y; (iii) El reparto general de los cargos edilicios en el Ayuntamiento, entre las comunidades.

tratarse de una ordinaria, ya que son cuestiones distintas que no se pueden correlacionar entre sí.

Esto porque resulta claro que la elección extraordinaria ordenada en la sentencia del Tribunal Electoral local es para que se logre la integración del Ayuntamiento que fungirá hasta el treinta y uno de diciembre del presente año y la elección ordinaria a que hace referencia el actor tendrá como fin definir a las autoridades municipales que desempeñaran sus cargos a partir del uno de enero de dos mil veinte hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

Por otro lado, tampoco le asiste la razón al actor cuando refiere que, atendiendo a su autodeterminación, le corresponde decidir a los integrantes del Municipio respecto a si se celebra una elección ordinaria o una extraordinaria, ello porque si bien se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus autoridades de conformidad con sus prácticas y costumbres, lo cierto es que ello no conlleva a que se pueda inobservar lo ordenado en una ejecutoria cuyo cumplimiento es de orden público.

Además, de que el hecho de atender la pretensión en el sentido que lo hace valer el actor implicaría desconocer las acciones que se han llevado a cabo por el Tribunal Electoral local para hacer cumplir su sentencia siendo que es precisamente dicho órgano jurisdiccional quien debe velar por su cumplimiento.

Lo cual, resulta acorde con el criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-394/2019, en el que, en esencia, señaló que las autoridades jurisdiccionales están obligadas a llevar a cabo las acciones necesarias y eficaces a fin de hacer cumplir sus determinaciones.

Por otro lado, tampoco le asiste la razón al actor cuando refiere que el Tribunal Electoral local no podía decidir en nombre de la comunidad ya que lo correcto era que se tomara en cuenta a los integrantes del Municipio para llegar a un acuerdo, y ya en caso de lo lograrse, entonces sí fijar una postura.

Lo anterior, porque el cumplimiento de la sentencia no está sujeto a que se modifique lo ordenado, es decir, a que se elijan a las autoridades municipales a través de una elección ordinaria en lugar de la extraordinaria ya que ello no fue materia de la *litis* primigenia.

Por lo expuesto, considero que en el caso bajo análisis los agravios se deben calificar como **infundados**.

c. Indebida asignación de los cargos a elegir en la renovación de las autoridades municipales.

Por otro lado, el promovente aduce que la asignación de las *carteras* a las comunidades que integran el municipio de San Juan Bautista Guelache, es inconstitucional.

Lo anterior, porque la autoridad responsable no explica las razones por las que considera que la Presidencia Municipal debe corresponder a la cabecera, la sindicatura a la Agencia Municipal de Santos Degollados, la Regiduría de Hacienda a San Miguel, la de obras a San Gabriel, la de Educación a Asunción y la de Salud al núcleo El Vergel.

Asimismo, refiere el actor que tal determinación es incongruente con las diversas resoluciones que se han emitido respecto al Municipio en cita, porque en la sentencia dictada en el expediente SX-JDC-822/2018 esta Sala Regional estableció que la cabecera municipal y las Agencias Municipales de Santo Degollado, San Miguel, San Gabriel, La Asunción, y el núcleo rural denominado “El Vergel”, comparten como costumbre el reconocerse como parte del Municipio, es decir, como una comunidad, por lo que cuentan con el derecho a participar en la elección del Ayuntamiento.

Aduce, que lo llevado a cabo por el Tribunal Electoral local también es contrario a lo señalado por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-1534/2018; en el que, entre otras cuestiones, reconoció la inexistencia de un conflicto respecto a la participación de las agencias municipales y el núcleo rural en las asambleas generales comunitarias para elegir a las autoridades municipales, ya que sólo existía desacuerdo respecto al método de elección, la posibilidad de crear una regiduría adicional y la forma en que se asignarían los cargos entre las comunidades.

En estima del actor, en ambas sentencias, se estableció de manera clara la posibilidad de las Agencias Municipales, de participar para todos los cargos, de ahí que el órgano jurisdiccional local no puede desconocer el derecho al limitar la participación en todas las regidurías del Ayuntamiento.

Ya que, para que se pudiese dar un cambio en cuanto a la integración del Ayuntamiento era necesario que existiera un consenso legítimo por lo que, al no haberlo, el asignar los cargos en la forma en que lo hizo vulnera el principio de progresividad previsto en el artículo 1° de la Constitución federal, el cual tiene relación con la gradualidad, en el sentido de que la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo.

En su estima, dicho enfoque impide a las autoridades retroceder a lo ya alcanzado, por tanto, si desde la elección de dos mil ocho ya contaban con el derecho a participar como candidatos a Presidente Municipal, Síndico Municipal y Regidor de Hacienda, en la especie, la autoridad responsable no podía adoptar medidas regresivas en perjuicio de los ciudadanos pertenecientes a las agencias.

Y si bien, ha existido un conflicto que ha impedido la renovación de las autoridades municipales, lo cierto es que éste consiste en el método electivo, ya que por una parte el grupo de la cabecera ha pretendido que sólo exista una planilla, mientras que el bloque de las Agencias Municipales de San Gabriel, San Miguel y la Asunción han insistido en

que debe respetarse el hecho de que todos tienen derecho a postularse como candidatos, lo que impide limitar la elección a una sola planilla.

Además, refiere que no se puede desconocer que ya se llegó a un consenso respecto a que todas las agencias podrán contar con candidatos a todas las carteras del Ayuntamiento.

En mi estima el agravio deviene **infundado**, por las consideraciones siguientes.

En principio estimo que el actor parte de una premisa inexacta al señalar que la determinación del Tribunal Electoral local de establecer la forma en la que se deben distribuir los cargos para la renovación extraordinaria de las autoridades implica por sí mismo la modificación a la integración del Ayuntamiento.

Lo anterior, porque tal circunstancia deriva de la facultad que tiene el Tribunal responsable de dictar las medidas necesarias para el cumplimiento de sus determinaciones, lo cual no será definitivo, es decir, lo expuesto por el Tribunal Electoral local en la resolución incidental sólo tendrá impacto en la elección extraordinaria para definir a las autoridades de San Juan Bautista Guelache que concluirán sus encargos el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, no así en la elección ordinaria para elegir a los Concejales del Ayuntamiento que fungirán en sus cargos del primero de enero de dos mil veinte al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós.

De lo anterior, se evidencia que la determinación del Tribunal Electoral de definir la forma en que se celebrará (únicamente) la elección extraordinaria no implica que en las próximas elecciones se deban acoger a dichos parámetros.

Cabe señalar que en los efectos de la resolución incidental al momento de ordenar al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que elabore la convocatoria para la aludida elección en San Juan Bautista Guelache, la autoridad responsable aclaró que ésta debía seguir las directrices de la actual integración del Concejo Municipal Electoral, el cual fue nombrado por el Congreso del Estado mediante Decreto 530.

Lo anterior, en mi estima resulta válido ya que como se advierte al menos desde la emisión de la sentencia dictada en el juicio JNI-20/2018 y acumulados, el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, a la fecha los integrantes del Municipio de San Juan Bautista Guelache, no han logrado llevar a un consenso respecto a la forma en la que deberá tener verificativo la renovación de las autoridades municipales.

Por tanto, en mi estima, al acudir el órgano jurisdiccional local a lo previsto en el Decreto 530 no vulnera el derecho de autonomía y autogobierno de la comunidad ni el principio de progresividad previsto en el artículo 1º constitucional, ya que aquí se está ante una circunstancia extraordinaria en la que se pueden adoptar medidas eficientes a fin de que se logre la renovación de las autoridades municipales sin que éstas se tornen definitivas para los próximos comicios.

Además, se debe tener en cuenta que a la fecha en la que se resuelve, el hecho de no tomar medidas enérgicas para que se lleve a cabo la elección extraordinaria pone en riesgo el cumplimiento de lo ordenado por el Tribunal Electoral local, de ahí que, considere, resulta viable que se ponga un límite al sistema normativo interno respecto a la forma de distribuir los cargos de elección.

Máxime que estamos a dos meses ocho días de que concluya el trienio para el cual se ordenó la celebración de la elección extraordinaria.

Aunado a lo anterior, estimo que la determinación del Tribunal Electoral local tampoco está restringiendo la participación de las Agencias Municipales, ya que se les dio la oportunidad de que llegaran a un consenso a fin de establecer el método electivo; sin embargo, a pesar de las reuniones que se han celebrado ello no ha sido posible.

Esto se corrobora con el planteamiento del actor de que existe discrepancia entre las Agencias de San Gabriel, San Miguel y la Asunción, con la cabecera municipal, respecto a la forma en que deben celebrarse las elecciones en la San Juan Bautista Guelache.

Por lo expuesto, considero que lo resuelto por el Tribunal Electoral local no resulta inconstitucional sino que por el contrario, establece una medida a fin de que se logre el cumplimiento de su sentencia.

Por lo expuesto es que, en mi estima, se debe confirmar la resolución incidental a fin de que el Tribunal Electoral local continúe con la verificación del cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio JN1-20/2018 y acumulados.

Por lo expuesto y fundado formulo el presente voto particular.

MAGISTRADO

ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA