

Síntesis del SUP-JRC-47/2023 y acumulados

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Fue correcto que la Sala Xalapa revocara la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y el dictamen de validez de la elección de las concejalías del Ayuntamiento de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca Oaxaca?

HECHOS

- El 19 de octubre de 2022, se llevó a cabo la asamblea electiva de las personas integrantes del Ayuntamiento de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca, para el periodo 2023-2025
- El Consejo General del Instituto local aprobó el acuerdo mediante el cual calificó como jurídicamente válida la elección. El acuerdo fue impugnado.
- El 27 de enero de 2023, el Tribunal local determinó confirmar el acuerdo impugnado. Dicha determinación fue recurrida ante la Sala Xalapa.
- La Sala Xalapa determinó revocar tanto la sentencia del Tribunal local como el acuerdo del Instituto local, al considerar que se habían vulnerado los principios de universalidad del sufragio y progresividad de los derechos, en la elección de las concejalías.

PLANTEAMIENTOS DE LOS
RECURRENTES

- Omisión de juzgar con perspectiva intercultural y vulneración al derecho de autodeterminación y autonomía de la comunidad indígena de la cabecera municipal.
- No existió vulneración al principio de universalidad del sufragio, porque las comunidades de Capulalpam, La Nata y Palo Solo, tienen derecho a administrar y nombrar a sus autoridades, así como determinar su autogobierno.

RESUELVE

Razonamientos:

- La Sala Xalapa no realizó un adecuado análisis intercultural del problema que tenía que resolver en el medio de impugnación que se sometió a su jurisdicción.
- La responsable no se allegó de los elementos de convicción suficientes para determinar correctamente el sistema normativo interno de la comunidad de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca Oaxaca.

Se **revoca** la
sentencia
impugnada, para los
efectos precisados
en la ejecutoria.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTES: SUP-JRC-47/2023 Y
SUP-JRC-48/2023, ACUMULADOS

PARTE ACTORA: PASCUAL LÓPEZ
GÓMEZ Y OTROS

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

TERCERO INTERESADO: SERGIO
CASTELLANOS GUZMÁN

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: UBALDO IRVIN
LEÓN FUENTES Y JUAN GUILLERMO
CASILLAS GUEVARA

COLABORÓ: GERMÁN PAVÓN
SÁNCHEZ

Ciudad de México, a **** de julio de dos mil veintitrés

Sentencia definitiva de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la cual se **revoca** la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, porque la responsable omitió juzgar con perspectiva intercultural.

ÍNDICE

GLOSARIO	1
1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. COMPETENCIA	4
4. TERCERO INTERESADO	5
5. ESTUDIO SOBRE LA PROCEDENCIA	6
6. ESTUDIO DE FONDO	10
7. RESOLUTIVOS	26

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto local:	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Ley de Medios:	Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral

Parte actora: Pascual López Gómez y otros

Sala Xalapa: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la tercera circunscripción plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz.

Tribunal local: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) El asunto se origina con la confirmación de la declaración de validez del resultado de la elección de concejalías del municipio de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca, por parte de las autoridades electorales locales (administrativa y, posteriormente, jurisdiccional), en cuya elección, las personas integrantes de las agencias municipales únicamente tuvieron derecho a votar, pero no a ser votadas, conforme a sus sistema normativo, precisando que éstas tienen sus propias elecciones de autoridades en donde sí pueden votar y ser votadas.
- (2) La Sala Xalapa determinó revocar tanto la sentencia del Tribunal local como el acuerdo del Instituto local, ya que, a partir de un dictamen emitido por el Instituto local, concluyó que en el dos mil dieciocho, las personas integrantes de las agencias municipales, además de elegir sus propias autoridades, ya tenían derecho a votar y ser votadas en la elección de concejalías del municipio, por lo que, en el caso, se habían vulnerado los principios de universalidad del sufragio y progresividad de los derechos, en la elección de las concejalías.
- (3) Las partes interesadas en los presentes medios de impugnación alegan, esencialmente, que la autoridad responsable omitió juzgar con perspectiva intercultural y que inaplicó el sistema normativo interno de la comunidad, porque, contrariamente a lo que se afirma en el dictamen del Instituto local, en el municipio, de acuerdo con sus usos y costumbres, no se ha permitido el derecho a ser votadas a las personas de las agencias municipales, solo el de votar, por lo que la resolución transgrede la decisión de las autoridades de la comunidad indígena con base en un estudio erróneo del Instituto local, sin hacer la consulta correspondiente a la comunidad.
- (4) Por tanto, en un primer momento, se debe determinar si el asunto cumple con los requisitos de procedencia del recurso de reconsideración, como medio de impugnación extraordinario y, en su caso, si le asiste la razón a la parte actor o no en cuanto a la actuación que reclama de la Sala Regional Xalapa.



2. ANTECEDENTES

- (5) **2.1. Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-014/2022.** El veinticinco de marzo de dos mil veintidós, la Dirección de Sistemas Normativos Internos del Instituto local emitió el dictamen mediante el cual identificó el método de elección de las concejalías del Ayuntamiento de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca, que se rige por sistemas normativos internos.
- (6) Dicho acuerdo fue modificado el veintisiete de junio del mismo año, para que, en el mencionado municipio, únicamente tuvieran derecho a ser electos como autoridades municipales los vecinos de la cabecera municipal que aparecieran en el padrón de vecinos convocados por sus comunidades.
- (7) **2.2. Asamblea electiva.** El diecinueve de octubre de dos mil veintidós, se llevó a cabo la asamblea electiva de las personas integrantes del Ayuntamiento de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca, para el periodo 2023-2025, resultando electas las siguientes personas:

Cargo	Propietario/a	Suplencia
Presidencia	Pascual López Gómez	Juan Carlos Jiménez Ortiz
Sindicatura	Luis Antonio Soriano Jiménez	Manuel Cruz Benítez
Regiduría de Hacienda	Emma Cruz Reyes	María del Carmen Soriano Reyes
Regiduría de Educación	Minerva Cruz Santiago	Griselda Gómez Gallardo
Regiduría de Obras	Óscar Gómez Cruz	Alba Rocío Navarrete Soriano

- (8) **2.3. Acuerdo sobre la calificación de la elección (IEEPCO-CG-SNI-270/2022).** El dieciséis de diciembre de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto local aprobó el acuerdo mediante el cual calificó como jurídicamente válida la elección de integrantes del Ayuntamiento de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca.
- (9) **2.4. Juicio electoral de los sistemas normativos internos.** El veintitrés de diciembre de dos mil veintidós, diversas personas presentaron un medio de impugnación ante el Tribunal local, en contra del acuerdo señalado en el párrafo anterior.
- (10) **2.5. Sentencia del Tribunal local (JIN/97/2022).** El veintisiete de enero de dos mil veintitrés¹, el Tribunal local determinó confirmar el acuerdo impugnado y vincular al Instituto local para que coadyuve con la comunidad, con la finalidad de armonizar su sistema normativo interno para que en el

¹ Desde este punto en adelante las fechas se referirán a 2023, salvo mención diversa.

próximo proceso electoral se garantice la participación de las agencias en la elección de las autoridades municipales.

- (11) **2.6. Sentencia de la Sala Xalapa (SX-JDC-52/2023).** El primero de marzo, la Sala Xalapa determinó revocar la sentencia del Tribunal local y el acuerdo de validez de la elección de de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca emitido por el Consejo General del Instituto local, declarar la nulidad de la elección y ordenar la realización de una nueva elección.
- (12) **2.7. Entrada en vigor de la Ley de Medios.** El dos de marzo, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto² por el que se expidió la Ley de Medios, en cuyo artículo Primero transitorio, se estableció su entrada en vigor al día siguiente.
- (13) **2.8. Impugnaciones.** El seis de marzo, los ahora recurrentes presentaron sendas demandas para impugnar la sentencia emitida por la Sala Xalapa.
- (14) **2.9. Turno a ponencia.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar y turnar los expedientes a la ponencia a su cargo como asuntos generales (SUP-AG-60/2023 y SUP-AG-65/2023).
- (15) **2.10. Acuerdo de cambio de vía.** El diez de marzo, el Pleno de esta Sala Superior determinó: *i*) acumular el SUP-AG-65/2023 al SUP AG-60/2023, y *ii*) cambiar de vía los asuntos generales a juicios de revisión constitucional electoral al ser el medio de impugnación idóneo, previsto en la Ley de Medios publicada el dos de marzo, para impugnar determinaciones de las salas regionales de este Tribunal.

3. COMPETENCIA Y PRECISIÓN DE LA LEY APLICABLE

- (16) Esta Sala Superior es competente para conocer de los presentes asuntos, porque se trata de dos medios de impugnación promovidos con la finalidad de cuestionar una sentencia dictada por una sala regional de este Tribunal Electoral.
- (17) La competencia de esta Sala se justifica de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución general; 164, 165, 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así

² Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral.



como 3, párrafo 2, inciso c); 42, párrafo 1, inciso c) y 43, párrafo 1, de la Ley de Medios. Así como en las razones expresadas en el Acuerdo de reencauzamiento de los asuntos generales SUP-AG-60/2023 y acumulado.

- (18) Por otra parte, como se precisó en dicho acuerdo de cambio de vía, la normativa aplicable en el caso es la Ley de Medio publicada el dos de marzo, la cual, si bien fue invalidada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 71/2023 y acumuladas, mediante sentencia de veintidós de junio del presente año, mantiene su vigencia para la resolución de los asuntos que fueron tramitados pues conforme a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II de la Constitución Política de lo Estados Unidos Mexicanos la declaración de invalidez no tiene efectos retroactivos.

4. TERCERO INTERESADO

- (19) Se tiene como tercero interesado a Sergio Castellanos Guzmán, dado que alega un interés incompatible con las pretensiones expresadas por la parte actora en los presentes juicios de revisión constitucional electoral, y cumple con los requisitos previstos en el artículo 17, párrafo 4 de la Ley de Medios, a partir de lo siguiente.
- (20) **4.1. Forma.** Los escritos se presentaron ante la autoridad responsable y en los el mismos se hace constar la denominación del tercero interesado, menciona el interés incompatible con la parte actora y la firma autógrafa de quien los presenta.
- (21) **4.2. Oportunidad.** Se estima satisfecho este requisito, en atención a que Sergio Castellanos Guzmán compareció dentro del plazo de setenta y dos horas siguientes a la publicación de la demanda del juicio en estudio, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios. Lo anterior porque el plazo para la comparecencia transcurrió del siete al diez de marzo y los escritos fueron presentados el ocho de marzo.
- (22) **4.3. Interés jurídico y personería.** Se reconoce la personería de Sergio Castellanos Guzmán puesto que fue la parte actora en el juicio cuya sentencia se impugna.
- (23) El tercero interesado hace valer, como causal de improcedencia, la falta del requisito especial de procedencia del medio de impugnación, pues desde su perspectiva, en la sentencia impugnada no se inaplicó algún precepto

por ser contrario a la Constitución general o alguna norma convencional que forme parte del bloque de constitucionalidad.

- (24) Al respecto, esta Sala Superior reserva el estudio de dicha causal para el siguiente apartado de esta sentencia, ya que se relaciona con el estudio de fondo.

5. ESTUDIO SOBRE LA PROCEDENCIA

- (25) Esta Sala Superior considera que los juicios de revisión son procedentes, porque reúnen los requisitos formales y generales previstos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1, 10, 12 y 13, de la Ley de Medios.
- (26) **5.1. Forma.** Los juicios se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; consta el nombre de la parte actora; se identifica la sentencia impugnada; se mencionan los hechos y los agravios presuntamente ocasionados.
- (27) **5.2. Oportunidad.** De las constancias que obran en autos, se desprende que la sentencia impugnada se le notificó a Pascual López Gómez y a los demás interesados el dos de marzo del presente año, y las demandas se presentaron el siete y ocho de marzo respectivamente, esto es, dentro del plazo de los cuatro días a que se refiere el artículo 8 de la Ley de Medios.
- (28) Lo anterior sin contabilizar los días cinco y seis de marzo por tratarse de sábado y domingo, respectivamente, y no estar relacionado el asunto con un proceso electoral.
- (29) **5.3. Legitimación.** Se estima que los actores en el Juicio de Revisión Constitucional SUP-JRC-47/02023, están legitimados pues fueron las autoridades que resultaron electas en la elección cuya nulidad se combate. Por otra parte, se estima que la parte actora en el SUP-JRC-48/2023, están legitimados para interponer el medio de impugnación, dado que acuden en su carácter de indígenas originarios y vecinos del municipio de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca; comunidad que elige sus representantes al ayuntamiento mediante el régimen de sistemas normativos internos.
- (30) **5.4. Interés jurídico.** El requisito se cumple porque los actores controvierten la sentencia emitida por la Sala Xalapa, que declaró la nulidad de la elección de la elección de concejalías en el ayuntamiento de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca, y ordenó la celebración de una elección extraordinaria.



- (31) En esta instancia, la parte actora, quienes formaron parte de la planilla ganadora o de la comunidad citada, pretenden que se revoque esa decisión y se declare válida la elección de autoridades municipales, por lo que es claro que cuentan con interés jurídico para impugnar.
- (32) **5.5. Requisito especial de procedencia.** Contrario a lo señalado por el tercero interesado, se cumple con este requisito, en atención a lo siguiente.
- (33) De conformidad con lo establecido en el artículo 42, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios el juicio de revisión constitucional electoral procede contra las resoluciones de las Salas Regionales que hayan dejado **subsistente cualquier tema de constitucionalidad** o hayan omitido impartir justicia electoral completa.
- (34) Adicionalmente, ha sido criterio jurisprudencial³ de esta Sala Superior, que es procedente el examen de las sentencias emitidas por las salas regionales que integran este Tribunal Electoral, cuando en ellas se determina la inaplicación de normas consuetudinarias establecidas por las comunidades o pueblos indígenas, a través de procedimientos ancestrales y aceptados por sus integrantes, para la elección de sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos, el cual, *mutatis mutandi*, resulta aplicable, pues sin desconocer que el recurso de reconsideración fue derogado de la Ley de Medios con la entrada en vigor del decreto de dos de marzo, lo cierto es que, el criterio sigue siendo aplicable, pues versa sobre el requisito de procedencia del medio de impugnación creado por la nueva ley que se relaciona con la posibilidad de que esta Sala Superior revise las sentencia de las salas regionales.
- (35) Esta Sala Superior ha determinado que inaplicar una norma de derecho consuetudinario tiene trascendencia constitucional, porque impacta en los sistemas normativos internos, con lo que se afecta el reconocimiento de un principio tutelado por la constitución, como es, su autonomía en la elección de sus representantes.
- (36) En el caso, la Sala Xalapa revocó la sentencia del Tribunal local, así como el acuerdo de validez de la elección de integrantes del Ayuntamiento de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca, emitido por el Instituto local, y en consecuencia, determinó la nulidad de la elección porque consideró que, indebidamente, el Tribunal local determinó como válido que la ciudadanía

³ Ver Jurisprudencia 19/2012 de rubro: RECURSO DE RECONSIDERACIÓN PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL.

residente en las agencias municipales no pueda ser votada, lo que, desde la perspectiva de la responsable incumple con el principio de progresividad y universalidad del sufragio. Además, consideró que el Tribunal local incurrió en falta de exhaustividad porque no estudió contextualmente que la ciudadanía de las comunidades ya gozaba del derecho a ser votada previo a esta elección.

- (37) Del análisis de los razonamientos de la sala regional y de los planteamientos de los recurrentes, se considera que se actualiza la procedencia del juicio de revisión constitucional electoral porque subsiste un aspecto de constitucionalidad por lo que hace al requisito de elegibilidad consistente en residir en la cabecera municipal para poder ser votado.
- (38) La parte recurrente alega en su demanda, de entre otras cosas, que la responsable **inaplicó indebidamente su sistema normativo indígena**, al considerar que este fue modificado, a partir del dictamen emitido por el Instituto local en dos mil dieciocho, en el que se identificó el método de elección de las concejalías del Ayuntamiento en cuestión, y se estableció que: *podían participar en la asamblea de elección los ciudadanos y las ciudadanas originarias de la cabecera municipal, de las agencias municipales y de policía, así como avecindados, todos con derecho a votar y ser votados*. Situación que no reconocen porque no provino de la asamblea general comunitaria.
- (39) Además, señala que la responsable **realizó una interpretación directa en torno al alcance de los principios de progresividad y universalidad del sufragio en relación con el sistema consuetudinario**, de acuerdo con los artículos 1.º y 2.º en relación con el 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución general, al determinar que el hecho de que en el sistema normativo existente para dos mil veintidós no se haya permitido a la ciudadanía residente en la comunidad ser votada para las concejalías.
- (40) En efecto, la responsable consideró que el Tribunal local indebidamente convalidó un requisito para poder ser votado que vulnera el principio de progresividad y universalidad del sufragio, pues si bien el requisito se encuentra previsto en el dictamen emitido por el Instituto local en dos mil veintidós, lo cierto es que este derivó de una decisión unilateral del presidente municipal.
- (41) Así, después de estudiar y comparar los sistemas normativos internos de la comunidad utilizados en las elecciones de dos mil quince y dos mil dieciocho, con el de dos mil veintidós, determinó que el sistema normativo de la comunidad ha sido cambiante y que la participación de las agencias



- ha ido evolucionando pues desde el año dos mil dieciocho la ciudadanía de las agencias ya podían participar con derecho al voto de manera activa y pasiva, por tanto, la restricción que se impuso en dos mil veintidós, resultaba indebida.
- (42) Concluyó que, al tratarse de un derecho adquirido por las agencias municipales y de policía, el principio de universalidad del sufragio debe garantizarse en la elección de concejales, pues de lo contrario se vulneraría el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad.
- (43) Por tanto, de resultar fundados los agravios, se demostraría que la Sala Xalapa dejó de observar lo dispuesto en el artículo 2.º de la Constitución general, al desconocer una forma de organización que se dio a sí misma la comunidad indígena, en ejercicio de su derecho a la libre determinación.
- (44) Como se puede observar, la litis se encuentra relacionada, de manera directa, con la aplicación de un sistema normativo indígena y, dependiendo de lo que se determine al respecto, de una posible **inaplicación implícita de dicho sistema** y de lo previsto en el artículo 2º de la Constitución general.
- (45) Este órgano jurisdiccional ha reconocido que las sentencias dictadas por las salas regionales, en las que se determine la inaplicación de normas consuetudinarias establecidas por las comunidades o pueblos indígenas, a través de los procedimientos ancestrales y aceptados por sus integrantes, para la elección de sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos, admiten ser impugnadas a través del recurso de reconsideración.⁴
- (46) Ello, toda vez que los sistemas normativos de las diversas comunidades y pueblos indígenas del país, relativos a la elección de sus autoridades o representantes, deben considerarse integrados al sistema electoral mexicano, en cuanto que se trata de normas que, igual que las emanadas del proceso legislativo, comparten las características de ser generales, abstractas e impersonales, además de que su función es la misma, porque están destinadas a establecer las bases o el proceso conforme al cual se elegirán a quienes deban ocupar determinados cargos públicos.

⁴ Véase la Jurisprudencia 19/2012, de rubro RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL. Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

- (47) Con base en lo expuesto, se considera que no le asiste la razón al tercero interesado cuando afirma que, en el caso, no se actualiza el requisito especial de procedencia en tanto que la Sala Xalapa no se pronunció respecto de algún tema de constitucionalidad y convencionalidad, pues, como ha quedado evidenciado, esta Sala Superior deberá dilucidar si hubo una inaplicación implícita de las normas que rigen el sistema normativo interno de la comunidad.

6. ESTUDIO DE FONDO

- (48) Previo a analizar y resolver los problemas jurídicos que este caso presenta, es necesario hacer una breve referencia a las consideraciones de la sentencia reclamada

6.1. Consideraciones de la Sala Xalapa

- (49) La Sala Xalapa determinó que, ante la vulneración a los principios de universalidad del sufragio y progresividad, lo procedente era revocar la sentencia del Tribunal local, así como el acuerdo que declaró la validez de la elección, a partir de las siguientes consideraciones:

- Estimó que se trataba de un conflicto intracomunitario, porque la controversia se originó a partir de que, a los integrantes de las agencias municipales, no se les permitió participar con derecho a ser votados en la asamblea electiva llevada a cabo por el presidente municipal, como consecuencia, los agentes municipales realizaron otra asamblea comunitaria en la que resultó electo Sergio Castellanos Guzmán.
- Por tanto, consideró que se trataba de una controversia en la que existen dos grupos de la misma comunidad en conflicto, el primero, el que busca que se confirme la validez de la elección llevada a cabo por el presidente municipal y, el segundo, el que solicita que lo deje participar en las elecciones comunitaria, o bien, que se valide la elección que organizó.
- La responsable consideró que el Tribunal local indebidamente convalidó un requisito para poder ser votado que vulnera el principio de progresividad y universalidad del sufragio, pues si bien, dicho requisito se encuentra previsto en el dictamen emitido en el año dos mil veintidós por el Instituto local, lo cierto es que el mismo derivó de una determinación unipersonal del presidente municipal, lo que debió



ser advertido por la autoridad responsable al analizar las constancias del expediente.

- Posteriormente la Sala Xalapa realizó un análisis de las constancias del expediente para determinar cuál ha sido el sistema normativo interno que ha imperado en la comunidad y establecer si éste ha permitido con anterioridad la participación de las agencias municipales y de policía en la elección de concejales o, si, por el contrario, únicamente participan los vecinos, para así, en atención al sistema normativo que impera en la comunidad y establecer si fue o no correcto que se impidiera a los integrantes de las agencias su participación con derecho al voto pasivo.
- Con base en lo anterior, la responsable analizó los dictámenes emitidos por el Instituto local, a través de los cuales se identificó el método de elección de concejales del municipio de San Miguel Tequixtepec, en los años dos mil quince, dos mil dieciocho y dos mil veintidós.
- La responsable advirtió que en el año dos mil quince, el requisito para poder votar en la asamblea comunitaria era **residir en el municipio**; respecto del año dos mil dieciocho, señaló que podía participar la ciudadanía originaria de la cabecera municipal, así como de las agencias municipales y de policía **con derecho a votar y ser votada**; por lo que hace al año dos mil veintidós, el método electivo contempló que tienen derecho a ser electos como autoridades municipales **los vecinos que viven en la cabecera municipal**.
- La Sala Xalapa advirtió que la determinación del método electivo para el año dos mil veintidós había sido modificado, porque en un primer momento el dictamen emitido por el Instituto local señalaba que **podía participar las ciudadanía de la cabecera municipal y las agencias municipales y de policía con derecho a votar y ser votados**; sin embargo, el dos de junio de dos mil veintidós, el presidente municipal de San Migue Tequixtepec, Oaxaca, precisó que únicamente tenía derecho a ser elegidos como autoridades municipales los vecinos de que viven en la cabecera municipal y que aparezcan en el padrón de vecinos convocados por la comunidad.
- De lo anterior, la responsable concluyó que el sistema normativo de la comunidad ha sido cambiante y que la participación de las agencias ha ido evolucionando de tal forma que, es posible

desprender que por lo menos desde el año dos mil diecinueve se estableció que las agencias podían participar con derecho a votar y ser votados, mientras que para el año dos mil veintidós, se modificó a efecto de que solo pudieran ser votadas las personas que vivan en la cabecera municipal, sin embargo, no se encuentra acreditado que tal modificación derivara de una decisión adoptada por la asamblea general comunitaria.

- Esto, porque en el proceso electivo de dos mil veintidós, le presidente municipal, en un primer momento, informó al Instituto local que las agencias municipales y de policía participaban en la asamblea con derecho de votar ser votadas, información con la que el órgano administrativo electoral elaboró el dictamen sobre la identificación del método electivo de la comunidad.
- Posteriormente, en el mes de junio de dos mil veintidós, el mismo presidente municipal informó al Instituto local que en la asamblea electiva *“únicamente tienen derecho a ser elegidos como autoridades municipales los vecinos que viven en la cabecera municipal y que aparecen en el padrón de vecinos convocados de nuestra comunidad”*, sin aportar ningún medio de prueba para soportar su dicho. En consecuencia, el Instituto local emitió un nuevo dictamen en el que realizó una modificación respecto del requisito para poder ser votado en la asamblea comunitaria.
- La responsable señaló que, si bien, de los autos del expediente, no se demostraba que en los procesos electivos previos a dos mil diecinueve, las agencias municipales y de policía contaban con el derecho a ser votados, pues en el dictamen correspondiente solo se precisaba que contaban con el derecho a votar, lo cierto es que, contrariamente a lo señalado por el Tribunal local, sí se acreditó que el requisito fue modificado para el proceso electivo de dos mil diecinueve.
- Con base en lo anterior, la Sala Xalapa determinó que si, para la elección de dos mil diecinueve, la ciudadanía de las agencias contaba con el derecho para ser votados, la restricción impuesta por el sistema normativo utilizado para la elección de dos mil veintidós resultaba indebida y además regresiva.
- Señaló, además que la modificación al sistema normativo realizada en dos mil veintitrés y que fue informada por el presidente municipal



a través de un oficio, fue una decisión unilateral del funcionario municipal que no cuenta con documentación soporte con la que se evidencie que fue aprobada por la asamblea general, en su carácter de máxima autoridad de la comunidad.

- (50) Con base en lo anterior, la Sala Xalapa consideró que, debido a que en el proceso electoral de dos mil diecinueve, la ciudadanía de las agencias contaba con derecho a ser votada, y que ese derecho fue indebidamente restringido para la elección de dos mil veintidós, se afectó el principio de universalidad del sufragio y como consecuencia se vulneró el principio de progresividad, en su vertiente de no regresividad, por lo tanto, revocó la sentencia del Tribunal local y el acuerdo de validez de la elección emitido por el Instituto local y ordenó la celebración de una elección extraordinaria.

6.2. Planteamiento del caso

- (51) La **pretensión** de la parte recurrente radica en que esta Sala Superior **revoque** la sentencia de la Sala Xalapa y, en consecuencia, declare la validez de la elección confirmada por el Tribunal local.
- (52) Su **causa de pedir** la sostiene en una indebida aplicación (*inaplicación implícita*) del sistema normativo interno, concretamente, de las normas que rigen la integración de sus órganos electorales, así como vicios que pueden conducir a su nulidad, ello a partir de tres temáticas:
- Omisión de juzgar con perspectiva intercultural y vulneración al derecho de autodeterminación y autonomía de la comunidad indígena de la cabecera municipal para elegir a sus autoridades conforme a sus normas tradicionales, porque se inobservó el método electivo.
 - Que el sistema normativo interno no se ha modificado, y además, las agencias de policía no han solicitado alguna modificación para que se les permita participar con derecho a ser votados.
 - Que se vulneró el derecho a la consulta previa, libre e informada, porque se impuso un nuevo sistema normativo interno sin que fuera aprobado por la comunidad.
 - No existió vulneración al principio de universalidad del sufragio, porque las comunidades de Capulalpam, La Nata y Palo Solo, tienen derecho a administrar y nombrar a sus autoridades, así como determinar su autogobierno.

6.3. Consideraciones de la Sala Superior

6.3.1. La Sala Xalapa no realizó un correcto análisis con perspectiva intercultural

- (53) Esta Sala Superior considera que el agravio planteado por la parte recurrente respecto a que la Sala Xalapa omitió juzgar con perspectiva intercultural y vulneró el derecho de autodeterminación y autonomía de la comunidad indígena de la cabecera municipal para elegir a sus autoridades conforme a sus normas tradicionales, porque inobservó el método electivo es **fundado y suficiente para revocar la sentencia impugnada**, a partir de las siguientes consideraciones.
- (54) En el artículo 1.º de la Constitución federal se establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de acuerdo con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.
- (55) Por otra parte, en el artículo 2, párrafos 1,2 y 4 de la Constitución general se establece que la Nación Mexicana es única e indivisible, y que tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, cuyas comunidades son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.
- (56) En la fracción III del Apartado A del citado artículo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.
- (57) Por otra parte, en el artículo 8, párrafos 1 y 2, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (conocido también como Convenio Internacional número 169), se señala que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, los gobiernos deberán tomar en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario; que dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; y que siempre que sea



necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

- (58) En el mismo sentido, en el artículo 4, párrafo 2, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, se establece que los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a las minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.
- (59) Asimismo, en el párrafo 2 del artículo 46, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se señala que en el ejercicio de los derechos enunciados en dicho documento, se respetarán los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos; así como, que el ejercicio de los derechos establecidos en esa Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, las cuales, no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.
- (60) Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, en la aplicación y formulación del derecho, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos indígenas, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres⁵.
- (61) Es importante destacar que los **sistemas normativos internos** no son rígidos respecto de las necesidades y reivindicaciones de sus integrantes, por el contrario, en ejercicio de su autonomía como expresión del derecho a la libre determinación, los miembros y autoridades de las comunidades, tienen el derecho de cambiarlos, a partir de sus propias consideraciones para mejorar la preservación de sus instituciones.

⁵ Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 83.

- (62) El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el citado artículo 2º, de la Constitución Federal; en el Convenio 169; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es el que permite que sean las propias comunidades quienes definan los cambios a su sistema normativo.
- (63) Lo anterior, implica la efectividad del derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social.
- (64) El derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes, puesto que consiste en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de las normas consuetudinarias que les resulten más adecuadas.
- (65) El derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas es indispensable para la preservación de sus culturas, por lo que en ejercicio de ese derecho las comunidades pueden cambiar sus métodos electivos, en la búsqueda de un mejor mantenimiento de la identidad étnica, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento de sus instituciones
- (66) El derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende, entre otras cuestiones: **i)** el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus sistemas normativos (usos y costumbres); y **ii)** el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.
- (67) Así, en términos de la Constitución general y los instrumentos internacionales que se han referido, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía.⁶
- (68) De esta forma, el ejercicio del derecho a la autodeterminación política de los pueblos y comunidades indígenas engloba su propia identidad, entendida como una interacción que mantienen los individuos entre sí y de

⁶ Véase la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-422/2019 y acumulado.



cara a otros y que permite distinguir los elementos contextuales que definen la pertenencia a una comunidad de valores, principios, costumbres, tradiciones y cosmovisiones.⁷

- (69) Además, en el apartado A del artículo 2 constitucional, se establece que los pueblos indígenas tienen la capacidad de definir, a través del sufragio, sus propias instituciones, esto es, de elegir a sus autoridades de acuerdo con la voluntad de los integrantes de la comunidad.
- (70) Una de las formas de ejercicio del derecho de las comunidades y pueblos indígenas para elegir a las autoridades o representantes mediante procedimientos y prácticas electorales propias se materializa a través de la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales; por lo que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales están obligadas a respetar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pudiendo interactuar de forma respetuosa con los integrantes de la comunidad, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno.
- (71) En el caso del estado de Oaxaca, los artículos 16 y 25 de la Constitución local desarrollan una tutela normativa respecto de las comunidades indígenas, que esencialmente dispone que, esa entidad tiene una composición multiétnica pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que la integran. Señalan, además, que las comunidades indígenas tienen personalidad jurídica de Derecho Público y gozan de derechos sociales.
- (72) Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismo. Además, se establece que las prácticas democráticas de las comunidades del estado para la elección de sus Ayuntamientos estarán protegidas en términos de la Constitución general y de la particular.
- (73) Por último, es conveniente señalar que en el artículo 5 del Convenio 169, que deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales y culturales, religiosos y espirituales de propios de los pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se

⁷ Véase la sentencia SUP-REC-31/2018 y acumulados.

le plantean tanto colectiva como individualmente, además, deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos y adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten al afrontar nuevas formas de vida y trabajo.

- (74) Por otra parte, el artículo 8 del referido instrumento internacional, señala que al aplicar legislación nacional a los pueblos originarios deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario, así como el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.
- (75) En ese orden de ideas, la Sala Superior ha considerado necesario, tratándose de conflictos de comunidades y pueblos indígenas, valorar el contexto en que surgen, a fin de definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una **perspectiva intercultural**, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.⁸
- (76) Ello en el entendido de que la obligación de juzgar con perspectiva intercultural deriva directamente de la constitución política y de los tratados internacionales que México es parte. En efecto, tal como se reconoce en la jurisprudencia 19/2018 de esta Sala Superior, el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas , exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas **se haga a partir de una perspectiva intercultural** que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades.
- (77) Así se puede advertir que la omisión de juzgar con esa perspectiva intercultural redunda en una violación a los principios constitucionales e

⁸ SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, y SUP-JDC-1097/2013.



internacionales que obligan a la judicatura al resolver casos de pueblos y comunidades indígenas.

- (78) En este sentido, se ha precisado que ante la existencia de un escenario de conflicto de las comunidades indígenas, el análisis contextual permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución general, como en la local (entre ellas, Oaxaca), así como por el Derecho Internacional, **evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad** o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello, en lugar de contribuir a resolver la controversia, podría resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.
- (79) Con esta forma de entender los problemas se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia, distinta a la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre "ganadores" y "perdedores" sobre la determinación de un tercero imparcial.
- (80) El pluralismo jurídico se entiende entonces como una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes.⁹ Así, el pluralismo jurídico puede entenderse como la expresión, en el plano jurídico, de un adecuado enfoque pluralista que supere posiciones absolutistas y relativistas, que permita una "sana base para las relaciones entre culturas, sobre un pie de igualdad en el terreno epistémico y en el terreno moral".¹⁰

⁹ Al respecto, Rodolfo Stavenhagen, en el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* del año 2004 destaca que "un cierto pluralismo legal parece ser una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo valores culturales diferentes" y el argumento según el cual el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas no ofrece suficientes garantías para la protección de los derechos humanos individuales universales "no debería esgrimirse para negar por completo el valor del derecho consuetudinario indígena sino como un reto para aproximar ambos enfoques haciéndolos más eficaces para la protección de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. El pluralismo jurídico en los Estados es una oportunidad para permitir a los sistemas jurídicos indígenas funcionar eficazmente ya sea como parte de los sistemas jurídicos nacionales o paralelamente a éstos." Doc. E/CN.4/2004/80. 26 de enero de 2004, párs. 67 y 68.

¹⁰ Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, 2ª ed., México, UNAM, 2012, p. 48.

- (81) Esta manera de entender los conflictos sirve además como una garantía secundaria que permite a los juzgadores respetar los derechos de autogobierno y de igualdad de las culturas y cosmovisiones de los indígenas, para entender los conflictos que los afectan y adoptar soluciones que emanen desde su propia cultura y no de manera impuesta o que disloque lo que constitucionalmente se protege.
- (82) En concreto, el pluralismo jurídico, así entendido, permite analizar los problemas de autogobierno de las comunidades indígenas no solo desde la normatividad y perspectiva externa del Estado, sino desde las propias normativas de los pueblos indígenas que parten y tienen diferentes concepciones sobre la dimensión individual de los derechos (como lo es el derecho al sufragio) y la participación de sus miembros en el ejercicio del gobierno comunitario; lo que presenta una exigencia para analizar, con un enfoque diferenciado, cómo debe entenderse el gobierno cuando se trata de una comunidad indígena. Visión que contrasta con la perspectiva y soluciones que se desprenderían de considerar únicamente el marco normativo e institucional estatal.
- (83) En la práctica y en relación con el derecho al autogobierno, el principio de igualdad en su faceta de pluralidad significaría, como lo ha sostenido la Sala Superior, el reconocimiento de que “los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a emplear y aplicar sus propios sistemas normativos (...) con lo cual se quiebra el paradigma del monopolio de la creación, aprobación y aplicación de las normas jurídicas como producto único y exclusivo del Derecho estatal”, así como el “reconocimiento de diversas formas de participación, consulta y representación directa en el sistema democrático mexicano”.¹¹
- (84) Así, en los asuntos en que se ventilen problemáticas electorales de las comunidades indígenas **deben buscarse y privilegiarse soluciones diferenciadas que emanen de la propia cosmovisión y cultura de las comunidades indígenas, a aquellas que se impondrían en un caso ordinario** en los que se involucran los derechos y normas relativas a las elecciones del sistema de partidos políticos y candidaturas independientes.
- (85) En el caso concreto, la parte recurrente señala que la Sala Xalapa omitió realizar un análisis con perspectiva intercultural para pretender dilucidar si el sistema normativo interno de la comunidad había permitido con anterioridad la participación de la ciudadanía de las agencias municipales y

¹¹ Confróntese con la Sentencia del caso *Cherán* con número de expediente SUP-JDC-9167/2011



de policía con derecho a voz y voto o si en sentido contrario únicamente participarían los ciudadanos que residen en la cabecera municipal.

- (86) Señala además, que la responsable no consideró el contexto que rodea a la comunidad, sus costumbres y especificidades ni el sistema normativo para armonizarlo con la Constitución general, porque basó su determinación únicamente en los dictámenes emitidos por el Instituto local a través de los cuales identificó el método de elección de las concejalías del municipio en los años de dos mil quince, dos mil dieciocho y dos mil veintidós.
- (87) La parte recurrente refiere que de conformidad con lo establecido en el artículo 278 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca los municipios cuyas elecciones se realizan bajo sistemas normativos internos deben informar, a través de sus autoridades municipales, a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto local sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos indígenas la relativos a la elección de sus autoridades.
- (88) Con dicha información, la Dirección Ejecutiva señalada, elaborará un dictamen en lo individual, con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección.
- (89) Como se señaló, el dictamen tiene como única finalidad identificar el método de elección de las autoridades municipales; sin embargo, se trata de un documento que no es emitido por la comunidad, sino por la autoridad administrativa electoral, por lo que, en el caso, la Sala Xalapa se encontraba obligada a realizar un análisis minucioso de las constancias que obran en autos para identificar con claridad el sistema normativo interno, y en caso de que no se pudiera deducir de los elementos existentes en el expediente, ordenar la realización de diligencias para mejor proveer, como pueden ser, la elaboración de dictámenes en materia de antropología.
- (90) Como se adelantó, esta Sala Superior considera que lo sustentado por la recurrente es **fundado**, debido a que la Sala Xalapa omitió juzgar con perspectiva intercultural a partir de que no se allegó de mayores elementos que le permitieran dilucidar con claridad si el sistema normativo del municipio ha permitido o no a la ciudadanía de las agencias municipales y de policía participar en las elecciones con derecho a ser votados.
- (91) Esto es así, ya que, para la resolución del caso, la responsable únicamente sustentó su determinación en un documento que no fue emitido ni

reconocido por las autoridades de la comunidad indígena, sino por la autoridad administrativa electoral; por lo que, ante la falta de coincidencia con las actas que sí fueron emitidas por la comunidad, era necesario allegarse de mayores elementos, a efecto de tener claridad respecto a este punto, que era la base para la determinación adoptada.

- (92) Tal y como se refirió en el apartado de 6.1 de esta sentencia, la Sala Xalapa determinó que la primera controversia que debía dilucidar consistía en establecer si el sistema normativo interno de la comunidad ha permitido con anterioridad a dos mil veintidós, la participación de las agencias municipales y de policía en la elección de concejales o sí, únicamente, se ha permitido la participación de la ciudadanía que habita en la cabecera municipal y que aparezcan en el padrón de vecinos, para así poder determinar si, en atención al método electivo empleado, fue correcto o no, que se impidiera la participación de las agencias con derecho a ser votados y con ello se afectaran los principios de universalidad y progresividad en su vertiente de no regresión.
- (93) Como se observa en la sentencia impugnada, para realizar dicho análisis la Sala Xalapa estudió los dictámenes elaborados por el instituto local, respecto de los años dos mil quince, dos mil dieciocho y dos mil veintidós, y advirtió lo siguiente:
- En 2015, el requisito para poder votar es el de residir en el municipio;
 - En 2018, participaron las ciudadanas y los ciudadanos residentes en la cabecera municipal y las agencias municipales y de policía, con derecho a votar y ser votados.
 - Para 2022, únicamente **tienen derecho a ser elegidos** autoridades municipales los vecinos que **viven en la cabecera municipal**.
- (94) Una vez que la responsable analizó los sistemas normativos, determinó que este ha sido cambiante y la participación de las agencias ha ido evolucionando, pero que a partir de lo aprobado en dos mil dieciocho, se puede advertir que al menos desde esa fecha ya se estableció que la ciudadanía de las agencias municipales y de policía podían participar en las elecciones de la cabecera municipal, con derecho a ser votados.
- (95) Consideró que la modificación del sistema normativo para el año dos mil veintidós, se realizó a petición del presidente municipal y no quedó acreditado que esa modificación fuera resultado de una decisión tomada expresamente de la asamblea general comunitaria, pues de las pruebas que



obran en el expediente, no se advierte la existencia del acta de asamblea mediante la cual, dicho requisito haya sido sometido a consideración del máximo órgano de representación de la comunidad, esto es, de la asamblea comunitaria.

- (96) La Sala Xalapa concluyó que el cambio de sistema normativo interno implementado en el año dos mil veintidós vulneró el principio de universalidad del sufragio, porque restringió en forma indebida el derecho de votar y ser votados de los habitantes de las agencias municipales y de policía.
- (97) Esta Sala Superior considera que la Sala Xalapa no realizó un adecuado análisis intercultural del problema que tenía que resolver en el medio de impugnación que se sometió a su jurisdicción. Ello, porque no se allegó de los elementos de prueba suficientes para determinar correctamente el sistema normativo interno de la comunidad de San Miguel Tequixtepec, Coixtlahuaca, Oaxaca, limitándose a analizar los dictámenes a través de los cuales el Instituto local validó el método de elección para los años dos mil quince, dos mil dieciocho y dos mil veintidós.
- (98) En efecto, esta Sala Superior ha establecido que existe una obligación, derivada de la Constitución y los tratados internacionales, que tienen todas las personas juzgadoras consistente en observar una perspectiva intercultural al momento de resolver las controversias en las que se involucren derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus individuos.¹²
- (99) En primer lugar, debe señalarse que esa obligación tiene su fuente en normas de carácter fundamental, destacadamente, el artículo 2º de la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Por ello, el análisis de su cumplimiento implica una interpretación directa de esas normas para evaluar si en un caso concreto se han respetado o no.
- (100) Ahora bien, esa obligación consiste en que las personas juzgadoras deben analizar y tomar en cuenta, al menos, dos aspectos en concreto. El primero implica una regla de identificación del derecho aplicable, en el sentido de que se debe reconocer el pluralismo jurídico y que el derecho indígena cuenta con principios, instituciones y características propias, originadas a

¹² Véase Jurisprudencia 19/2018, de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.** Consultable en: <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>

partir del desarrollo histórico y cosmovisión de los pueblos originarios y que son distintas a las generadas en el derecho legislado formalmente. En segundo lugar, consiste en una obligación del juzgador de **conocer mediante fuentes adecuadas las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena a aplicar, como pueden ser solicitud de peritajes jurídico-antropológicos, informes y comparecencias de las autoridades comunitarias, revisión de fuentes bibliográficas,** realización de visitas *in situ*, aceptación de opiniones especializadas presentadas en forma de *amicus curiae*, entre otras.

- (101) En el caso concreto, la Sala Xalapa estableció que la primera controversia por dilucidar era la referente al sistema normativo interno de la comunidad, para determinar si este contemplaba o no que la ciudadanía de las agencias municipales y de policía podía participar en las elecciones con derecho a voto, para lo cual analizó únicamente los dictámenes emitidos por el Instituto local en los años dos mil quince, dos mil dieciocho y dos mil veintidós.
- (102) Sin embargo, ese análisis no cumple con la obligación de un análisis con perspectiva intercultural porque si bien se realizó a partir de los dictámenes emitidos por la autoridad administrativa electoral local, estos únicamente permiten advertir sustancialmente el método de elección, sin que pueda advertirse de ellos el sistema normativo que efectivamente se practica en la comunidad.
- (103) Del análisis del primer elemento que se señala en la Jurisprudencia, se advierte que la Sala Xalapa tenía la posibilidad de allegarse de otros elementos adicionales a los dictámenes elaborados por el Instituto local, para verificar el sistema normativo interno sin realizar mayores diligencias para allegarse de mayores elementos y determinar el sistema normativo interno que ha imperado como serían: peritajes jurídico-antropológicos, informes o comparecencias de las autoridades comunitarias; fuentes bibliográficas; visitas, de entre otras.
- (104) Aunado a lo anterior, no se advierte que la Sala Xalapa haya realizado un estudio contextual ni se allegó de elementos para determinar si las agencias municipales y de policía tienen la posibilidad de elegir a sus propias autoridades al interior de las respectivas agencias.
- (105) En ese sentido, para resolver correctamente esta controversia, la Sala Xalapa debió cerciorarse de cómo funciona efectivamente el sistema normativo de la cabecera municipal y como es su relación con las agencias municipales. Determinar si en efecto existen dos o más comunidades indígenas en el municipio, o bien se trata de comunidades que no tienen



características distintas. También debió analizar si las agencias ejercen rasgos de autonomía y participación política diferenciada respecto de la cabecera municipal.

- (106) Todos esos elementos eran indispensables para resolver la cuestión que planteaba el caso consistente en si de acuerdo con el sistema normativo de la comunidad, es posible que las personas que habitan en las agencias estén excluidas de ser votadas en las elecciones de la cabecera.
- (107) Esto es así, porque la Sala Xalapa únicamente determinó que se encontraba ante un conflicto intracomunitarios porque consideró que el origen de la controversia era que a los integrantes de las comunidades se les impidió participar en la asamblea electiva con derecho a ser votados, sin embargo, tal calificativa es incorrecta, pues de lo alegado por la parte recurrente y de los elementos que obran en el expediente, se puede advertir que el tipo de conflicto es intercomunitario, porque, en el caso, existe tensión de los derechos de autonomía y autodeterminación de dos o mas comunidades, por tanto, la responsable no aplicó con precisión el contenido de la Jurisprudencia 18/2018 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**, y en consecuencia, faltó a su obligación de juzgar con perspectiva intercultural.
- (108) En consecuencia, la causa de pedir de los recurrentes que se aprecia en sus agravios es **fundada**, pues en el caso concreto la responsable vulneró su obligación constitucional de juzgar con perspectiva intercultural, ya que los elementos con los que justificó su sentencia no son adecuados ni suficientes para conocer, con el grado de profundidad exigible, el conflicto y analizar correctamente una problemática relativa al derecho electoral indígena.

6.3.2. Efectos de la sentencia

- (109) Ante lo fundado de los agravios lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada para los siguientes efectos:
1. **Revocar** la sentencia emitida por la Sala Xalapa en el expediente SX-JDC-52/2023, para el efecto de que se allegue de los elementos necesarios para que determine el sistema normativo que rige la comunidad y a partir de ello emita una nueva resolución.

2. Se dejan sin **efecto** todos los actos realizados en cumplimiento a la sentencia SX-JDC-52/2023 llevados a cabo por todas las autoridades obligadas al cumplimiento.

7. RESOLUTIVOS

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada, para los efectos precisados en el apartado 6 de esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho.

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

Así lo resolvieron, por ********* de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

PROYECTO DE FIRMAS