

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-817/2014

RECURRENTES: MATÍAS
EMILIANO HERNÁNDEZ VÁSQUEZ
Y ABUNDIO HERNÁNDEZ PÉREZ

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

TERCEROS INTERESADOS: FIDEL
PÉREZ RAMÍREZ Y OTROS

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: JULIO CÉSAR
CRUZ RICARDEZ

México, Distrito Federal, a veintiocho de mayo de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de reconsideración al rubro indicado, para **CONFIRMAR** la sentencia dictada por la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-38/2014, mediante la cual confirmó la resolución del Tribunal Electoral de Oaxaca que, a su vez, confirmó el acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y

de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante el que declaró válida la elección de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca para el trienio 2014-2016 celebrada el dieciocho de agosto de dos mil trece.

I. ANTECEDENTES

Solicitud de información. El veintinueve de abril de dos mil trece, el Agente Municipal de San Mateo Tepantepec, perteneciente al Municipio de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, solicitó a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (en adelante Dirección Ejecutiva), que le informara la hora, fecha, lugar y método del acto de renovación de Concejales de dicho municipio.

Mediante dicho escrito, el Agente Municipal indicado también manifestó la voluntad de los habitantes del citado centro de población, de que la elección se efectuara mediante urnas.

Aprobación del Estatuto Electoral Comunitario. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 259 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca (en adelante ley electoral local), el Cabildo Municipal de Santa María Peñoles, así como ciudadanos y representantes de El Duraznal, El Rosario, Río Cacho, Río Manzanita, Cañada de Hielo, El Recibimiento, Río Contreras, El Carrizal, todos ellos centros de población de dicho ayuntamiento aprobaron, el cinco de mayo siguiente, el Estatuto

Municipal Electoral, en el cual se establecen las reglas a seguir en la elección de sus autoridades acorde con su sistema normativo interno, entre otras, que la elección sería mediante Asamblea General Municipal, con la intervención del órgano denominado "Mesa de los debates".

Acuerdo para la emisión de convocatoria. El dieciocho de julio de dos mil trece, previa cita para la preparación del proceso electoral, el cabildo municipal y las autoridades de los centros de población (en adelante Consejo de Desarrollo de la Elección) acordaron la emisión de la convocatoria para la renovación de los integrantes del cabildo municipal.

Convocatoria. El veintidós de julio de dos mil trece, el ayuntamiento de Santa María Peñoles (en adelante, Ayuntamiento) emitió convocatoria en la que se estableció, entre otros aspectos, que el dieciocho de agosto siguiente se llevaría a cabo, mediante su sistema normativo interno, el acto de renovación de concejales del ayuntamiento, para el periodo 2014-2016.

Primera solicitud de mediación. En razón de existir diversos desacuerdos respecto del proceso de selección, específicamente al preverse en la convocatoria mencionada que la elección se realizaría en la Cabecera Municipal y mediante Asamblea General Comunitaria, el Agente Municipal de San Mateo Tepantepec y los representantes de las Rancherías Mano de León, Morelos Uno, Peña de Letra, Cerro de Águila, Tierra Caliente y El Mamey, todas del municipio de

Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca presentaron el veinticuatro de julio de dos mil trece ante la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, solicitud de intervención en relación con la forma en la que se llevaría a cabo la elección.

En dicho escrito también se manifestó que, ante la falta de acuerdos sobre las bases previstas para el proceso de elección respectivo, el Presidente Municipal del multicitado ayuntamiento condicionó la entrega de la participación del ramo 28¹ para los centros de población inconformes.

Segunda solicitud de mediación. El seis de agosto de dos mil trece, se presentó escrito ante la Dirección Ejecutiva solicitando la intervención del órgano administrativo electoral local, a fin de que no se condicionaran los recursos del municipio, por temas electorales.

Mesa de diálogo y minuta de trabajo. El dieciséis de agosto siguiente, previa celebración de una mesa de diálogo, los ahora recurrentes, en su calidad de vecinos y representantes de la localidades de San Mateo Tepantepec y el Manzanito, manifestaron que no participarían en la elección a celebrarse el dieciocho de agosto de ese mes y año, al no estar de acuerdo con el método de elección, específicamente por no llevarse a cabo mediante urnas en cada una de las localidades del municipio.

¹ Recursos asignados a los estados y los municipios en términos de lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema de Coordinación Fiscal y de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

Asamblea electiva. El dieciocho de agosto de dos mil trece, la Asamblea General Comunitaria del ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, llevó a cabo la renovación de concejales, resultando electas las personas que se enlistan a continuación:

CARGO	CANDIDATO
Presidente	Fidel Pérez Ramírez
Síndico	Hilario Rojas Rojas
Regidor de Hacienda	Fulgencio Ramírez López
Regidor de Obras	Hipólito Hernández
Regidor de Educación	Flaviano Rojas Hernández
Regidor de Salud	Roman Velasco Rojas
Regidor de Cultura y Recreación	Luis García Nava
Regidor de Agropecuaria	Ezequiel Pérez Mendoza

Escritos de inconformidad. En contra de la asamblea anterior, el Agente Municipal de San Mateo Tepantepec presentó ante la Dirección Ejecutiva escrito de inconformidad, manifestando que la elección de concejales se llevó a cabo sin la participación de los habitantes de dicho centro de población. Asimismo manifestó su oposición a que se calificara como válida la elección.

Calificación y declaración de validez de la elección. Ante la falta de acuerdo entre las partes en conflicto, el catorce de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (en adelante instituto electoral local) emitió el acuerdo por el cual calificó y declaró la validez de la elección de concejales del Ayuntamiento y, por tanto, expidió las constancias de mayoría respectivas.

Juicio ciudadano local. En contra de lo anterior, ciudadanos de las comunidades de San Mateo Tepantepec, El Manzanito, San Isidro Buena Vista, El Carrizal, Morelos 1, Morelos 2, San Juan Ayllu, Tierra Caliente, Peña de Letra, Cerro del Águila, Mano de León y San Pedro Cholula, todas ellas comunidades integrantes del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, promovieron, *per saltum*, juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-734/2013 ante la Sala Regional Xalapa. Dicha Sala Regional reencauzó el escrito de demanda al Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca (en adelante, Tribunal electoral local), para que lo resolviera como juicio electoral de sistemas normativos internos. El treinta de diciembre siguiente, dicho tribunal dictó sentencia mediante la cual confirmó el acuerdo impugnado.

Acto impugnado. Inconformes con la sentencia mencionada, Matías Emiliano Hernández Vásquez y Abundio Hernández Pérez, por derecho propio y en representación de los ciudadanos que promovieron el juicio local, promovieron juicio de revisión constitucional electoral, el cual fue reconducido a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en el expediente registrado con la clave SX-JDC-38/2014 y resuelto el veintisiete de febrero de dos mil catorce, en el sentido de confirmar la sentencia del Tribunal electoral local.

La sentencia fue hecha del conocimiento de los demandantes, mediante notificación personal practicada en el domicilio

señalado en la demanda, el veintiocho de febrero de dos mil catorce.

Recurso de reconsideración. El cuatro de marzo siguiente, los aludidos representantes interpusieron el presente recurso de reconsideración.

Trámite y sustanciación: El cinco de marzo del año en curso, se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior las constancias del presente recurso de reconsideración, para lo cual se ordenó integrar el expediente al rubro indicado y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar. En su oportunidad, se acordó la radicación, admisión y cierre de instrucción del mismo.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por ser un recurso de reconsideración promovido para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa

de este Tribunal Electoral, al resolver un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

2. ESTUDIO DE PROCEDENCIA

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65, y 66 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

Forma: El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en él se hace constar el nombre de los recurrentes, el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los preceptos presuntamente violados; por último, se asientan las firmas autógrafas de quienes interponen el presente recurso.

Oportunidad: La sentencia que se impugna fue notificada a los actores el veintiocho de febrero de dos mil catorce, por lo que la regla específica de temporalidad para el recurso de reconsideración indicaría que el plazo de tres días para interponerlo transcurrió del primero al tres de marzo siguiente, incluyendo sábado primero y domingo dos de marzo, en razón de que, acorde con lo dispuesto en el artículo 7, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral, durante los proceso electorales todos los días y horas son hábiles.

En el caso, el escrito recursal se presentó ante la Sala responsable el pasado cuatro de marzo, lo que en principio podría llevar a considerar que su interposición se efectuó de forma extemporánea; sin embargo, esta Sala Superior estima que la demanda debe tenerse por presentada en tiempo, atento a las siguientes consideraciones.

El recurso de reconsideración que se analiza fue interpuesto por ciudadanos que se ostentan con la calidad de indígenas pertenecientes a las comunidades de San Mateo, Tepantepec, y el Manzanito, Tepantepec, ambas del Municipio de Santa María Peñoles, Etna, Oaxaca, circunstancia que, en el caso, no se encuentra controvertida.

En el contexto anterior, y en aplicación directa de la fracción VIII del apartado A del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala Superior ha establecido una flexibilización del acceso a la justicia a favor de grupos indígenas, lo cual está desarrollado en la jurisprudencia 28/2011, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE”**.²

² Consultable en la *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Volumen 1, *Jurisprudencia*, páginas 221 a 223.

Conforme con la jurisprudencia citada, cuando se trate de integrantes de pueblos y comunidades indígenas, las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a ellas, pues el artículo 2º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza a los pueblos indígenas, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, para lo cual, el juzgador debe atender primordialmente a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, por sus particulares condiciones de desigualdad, facilitándoles el acceso a la tutela judicial para que ésta sea efectiva.

Ahora bien, en el caso, la interpretación más favorable se da tomando en cuenta que la regla que establece el plazo de tres días para la interposición del recurso de reconsideración, en relación con la diversa regla que dispone que, tratándose de asuntos vinculados con procesos electorales, todos los días y horas son hábiles, no debe ser limitante, en tanto que no resulta desproporcional considerar que, en determinadas circunstancias, ante la complejidad de requisitos y reglas existentes en el sistema de medios de impugnación en materia electoral, el justiciable con pocos recursos y asesoramiento (como son los integrantes de las comunidades indígenas) pase por alto la diferencia entre plazos que se computan en días hábiles, frente a los que se computan en días naturales, situación que esta Sala Superior, como medida especial, considera que no puede dar lugar a la improcedencia del medio

de impugnación, puesto que ello traería como consecuencia dejar sin contenido el efectivo acceso a la justicia que nuestra Carta Magna consagra en forma específica para los pueblos y comunidades indígenas, conforme a lo ya explicado.

Al respecto, también es importante tener en cuenta las circunstancias particulares de los justiciables, desde una perspectiva geográfica, social y cultural de las comunidades indígenas en relación con el acceso a la justicia.

Es ilustrativa para el caso, la jurisprudencia número 7/2014³, emitida por esta Sala Superior, con el rubro y texto siguiente:

COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD. De los artículos 1º, 2º, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 8, numeral 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; se advierte que el derecho constitucional de las comunidades indígenas y de sus miembros a acceder plenamente a la jurisdicción estatal, no se agota en la obligación de tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y la asistencia de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, ya que ese derecho debe ser interpretado a la luz del principio pro persona, lo que lleva a establecer protecciones jurídicas especiales en su favor. Si bien es cierto que el término para interponer el recurso de reconsideración es de tres días, tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, deben tomarse en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde

³ La Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de abril de dos mil catorce, aprobó por unanimidad de cinco votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Pendiente de publicación.

se ubica el domicilio del actor, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el recurso. Conforme al criterio de progresividad se garantizan los derechos de esas comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas, con el fin de conseguir igualdad material, más allá de la formal.

Lo anterior, es acorde con el deber de adoptar medidas positivas y compensatorias a favor de las colectividades que se hallan en situación de desigualdad real o material, entre ellas los pueblos y comunidades indígenas, las cuales no deben limitarse a las expresamente previstas en la ley, sino que se admite el empleo de otras, siempre y cuando, desde luego, sean adecuadas e idóneas para procurar las condiciones suficientes para frenar la inercia social de desigualdad en la cual se encuentran, y que de esta forma se pueda ejercer plenamente el derecho de que se trate, con lo que, al mismo tiempo, se propenda a mediano y largo plazo la erradicación de los factores y condiciones fácticas que inhiben u obstaculizan el ejercicio de derechos.

En esas condiciones, con fundamento en el precepto constitucional invocado y lo establecido en los instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, es que se concluye que, tal y como acontece en el caso, se deben proveer medidas de corrección o compensación necesarias que permitan a los sujetos situados en desigualdades de hecho, acceder al libre y efectivo ejercicio de sus derechos

fundamentales, pues de otra manera tales derechos se traducen en meras declaraciones retóricas.

Todo lo anterior justifica el criterio sustentado en la presente resolución, para tener por cumplido el requisito de oportunidad.

Legitimación e interés jurídico: Los recurrentes están legitimados, pues aducen ser ciudadanos indígenas de las localidades mencionadas, las cuales forman parte del ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, lugar en el que tuvo lugar la elección controvertida, y tienen interés jurídico, pues fueron ellos quienes junto con otros ciudadanos promovieron el juicio en el que fue dictada la sentencia controvertida en el presente recurso, la cual consideran que es contraria a sus intereses.

Definitividad: Se cumple con este requisito, ya que la sentencia combatida fue dictada en un juicio de la competencia de una Sala Regional de este órgano jurisdiccional federal, respecto de la cual no procede algún otro medio de impugnación.

Presupuesto específico. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación establece que el recurso de reconsideración procede para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales cuando se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En cuanto a este supuesto de procedencia, esta Sala Superior ha establecido diversos criterios interpretativos, a fin de potenciar el acceso a la jurisdicción de los justiciables en los recursos de reconsideración.

En este sentido, se ha estimado que son procedentes, entre otros casos, aquellos en los que se hubiere determinado la inaplicación de normas consuetudinarias de carácter electoral establecidas por comunidades o pueblos indígenas.⁴

En el caso, se advierte que los recurrentes aducen que la Sala Regional Xalapa no tomó en cuenta lo dispuesto en el artículo 256, fracción II, del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, por virtud del cual los pueblos regidos por los sistemas normativos internos deben consultar en todo momento a su Asamblea General Comunitaria respecto del proceso que se llevará a cabo en la elección municipal respectiva, lo que en la especie alegan que no aconteció, y, al no ser valorado por la Sala Regional responsable, se transgredió en su perjuicio el principio de universalidad y efectividad del sufragio.

Dicho planteamiento, a juicio de esta Sala Superior, implica la alegación atinente a la inaplicación de una norma que forma parte del sistema normativo interno de un pueblo indígena.

⁴ RECURSO DE RECONSIDERACION. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARACTER ELECTORAL. Consultable en <http://portal.te.gob.mx/>. Aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública celebrada el veinte de junio de dos mil doce.

Por lo anterior, lo procedente en el presente recurso será determinar si, tal y como lo afirman los recurrentes, existió o no la inobservancia al principio de universalidad del sufragio reclamada, en atención al propio sistema normativo interno del ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, lo cual constituye el fondo de la controversia planteada.

3. TERCEROS INTERESADOS.

Mediante acuerdo de veinticuatro de marzo de dos mil catorce, el magistrado instructor reservó acordar sobre la calidad de Fidel Pérez Ramírez, Hilario Rojas Rojas, Fulgencio Ramírez López, Hipólito Hernández, Flaviano Rojas Hernández, Román Velasco Rojas, Luis García Nava, Basilio Pérez Lopez, Ezequiel Pérez Mendoza, Heradio Rojas Santiago, Julián Hilario Hernández Cruz, Adán Rojas Velasco, Marcelo Hernández López, Alejandro Chávez Ramírez, Raymundo Gaytán López y Francisco Santiago Rojas, quienes presentaron escrito ante esta Sala Superior el mismo veinticuatro de marzo y adujeron ser los concejales propietarios y suplentes que resultaron electos en la elección impugnada, por lo que acuden en su calidad de terceros interesados.

En principio, se tiene en cuenta que, en conformidad con lo dispuesto en el artículos 67 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el plazo para que comparezca al recurso de reconsideración quien tenga un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el del actor es de cuarenta y ocho horas

contadas a partir de que se publicite la presentación del medio en los estrados respectivos.

En el caso concreto, las constancias de autos permiten advertir, que la publicitación de la presentación del presente recurso se hizo mediante cédula publicada en los estrados de la Sala Regional responsable durante el lapso comprendido entre las once horas con cuarenta minutos del cinco de marzo de dos mil catorce y las once horas con cuarenta minutos del siete de marzo siguiente, sin que en ese plazo haya comparecido tercero interesado alguno.

Sobre esa base, el escrito presentado ante esta Sala Superior hasta el veinticuatro de marzo del año en curso, por quienes aducen tener la calidad de terceros interesados estaría fuera del plazo legal.

No obstante lo anterior, también se debe tener en cuenta que los promoventes del escrito mencionado son ciudadanos pertenecientes a una comunidad indígena y que, en la misma línea de razonamiento respecto de la oportunidad en la presentación del recurso que se resuelve, merecen un trato menos rigorista en lo atinente a las reglas procesales, sobre todo porque en autos consta, que fue hasta el día veinte de marzo de dos mil catorce, en que los promoventes recibieron, por conducto de su autorizado, copia del escrito de reconsideración y estuvieron en posibilidad real de formular alegaciones en defensa de su interés.

Es aplicable la jurisprudencia 28/2011, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.”**⁵

Por las razones expuestas, se reconoce a los ciudadanos mencionados, salvo a Ezequiel Pérez Mendoza Raymundo Gaytán López (cuyas firmas no fueron impresas en el escrito) la calidad de terceros interesados en el presente procedimiento, por tener la pretensión de que prevalezca la elección impugnada por los recurrentes, debido a que ellos fueron quienes resultaron electos en dicho acto. Se tienen por formuladas las alegaciones expuestas en su escrito presentado ante esta Sala Superior el veinticuatro de marzo del año en curso y por exhibidas las pruebas documentales que ofrecen.

4. ESTUDIO DE FONDO

Esta Sala Superior considera que en el caso se debe confirmar la sentencia impugnada, debido a que las decisiones relacionadas con la forma y el método de celebración de la elección fueron el resultado de diversas asambleas comunitarias celebradas tanto en la cabecera municipal, como en las agencias municipales, rancherías y centros de población, con la participación y el consenso de habitantes de la mayoría de las comunidades que integran el municipio de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, y sobre la base de que las alegaciones

⁵ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas doscientos veintiuno a doscientos veintitrés.

de violación al principio de universalidad del voto deben ser analizadas en un contexto de interculturalidad y respeto a la autodeterminación de los pueblos para, mediante ponderación de principios y derechos, determinar lo que mejor convenga a la comunidad en el ámbito de sus sistemas normativos internos y de toma de decisiones mediante Asambleas, sin alterar de manera abrupta sus formas de vida y de convivencia pacífica.

4.1. Síntesis de la sentencia impugnada.

Al resolver el juicio ciudadano SX-JDC-38/2014, del cual emana la sentencia recurrida, la Sala Regional sostuvo, en lo que interesa para la presente ejecutoria:

•Que en el contexto social de las comunidades que integran el ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, se debía considerar lo siguiente:

a) Se trata de un pueblo indígena Mixteco ubicado en la Sierra Sur del Estado de Oaxaca, integrado por cinco Agencias Municipales, seis Agencias de Policía y diecinueve “pequeños centros de población”⁶; precisando en la propia sentencia, que dos de las treinta localidades resultantes no cuentan con población.

b) La Agencia Municipal denominada San Mateo Tepantepec está ubicada a una distancia de treinta y cinco kilómetros respecto de la cabecera municipal⁷;

⁶ Plan Para el Desarrollo Integral, Sustentable y Pluricultural de Santa María Peñoles, Versión revisada y validada por autoridades y habitantes del Municipio, Diciembre de 2005 p. 18.

⁷ Informe agregado al expediente principal de la foja 640 a la 651.

c) El municipio tiene conflictos añejos de colindancias con San Felipe Tejalapam y Santiago Tlazoyaltepec y, en particular, San Mateo Tepantepec tiene conflicto de límites agrarios con Santiago Tlazoyaltepec, en el que se encuentra el camino para llegar a la cabecera municipal ⁸;

d) Conforme con la normativa administrativa aplicable, los ayuntamientos son los que dictan las medidas para que las participaciones federales y demás ingresos municipales se distribuyan con un sentido de equidad entre las comunidades que integran sus municipios;

e) La investigación de Jorge Hernández Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez permite conocer que los conflictos por la distribución de recursos municipales a las distintas comunidades que integran el ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca generaron la intención, entre otras comunidades, la de Tepantepec, de formar un municipio autónomo ⁹;

f) El agente municipal de San Mateo Tepantepec destacó, como una situación grave, la omisión de suministrarle recursos económicos a su agencia, atendiendo a que se encuentra **a cinco horas de distancia, recorridos a pie**, respecto de la cabecera municipal.

⁸ Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca. Consultable en: <http://santamariapenoles.gob.mx/documentos/Plan%20municipal.pdf>.

⁹ 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. 192 y 193.

•Que como antecedentes relevantes en materia de conflictos electorales destacaban:

1. La sentencia dictada por la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, en el juicio ciudadano SX-JDC-409/2010, promovido entre otros ciudadanos, por habitantes de San Mateo Tepantepec, mediante la cual anuló la elección de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, por haber encontrado deficiencias en la convocatoria y por considerar insuficientes los actos dirigidos a comunicar la fecha y las bases de la elección, lo cual redundó en la baja participación de ciudadanos habitantes de las comunidades distintas a la cabecera municipal.

2. La sentencia dictada por la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, en el juicio ciudadano SX-JDC-36/2011, promovido entre otros ciudadanos, por habitantes de San Mateo Tepantepec, mediante la cual anuló la elección extraordinaria de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, por considerar que fue ilegal que la totalidad de casillas instaladas para la recepción de la votación se hubieran situado en la cabecera municipal, atendiendo, entre otros factores, a las condiciones de falta de vías de acceso a dicha cabecera, desde los diversos centros de población, al alto grado de “rezago social” y a la falta de servicios básicos, como teléfono o energía eléctrica.

•Que no existió exclusión de las comunidades demandantes durante el proceso de preparación de la elección municipal, en virtud de que las bases para el procedimiento electivo fueron

aprobadas con la participación de los habitantes de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, conforme con las siguientes constancias:

a) Acta de asamblea de cinco de mayo de dos mil trece, en la que se asentó que el cabildo municipal de Santa María Peñoles, en conjunto con los Agentes Municipales, Agentes de Policía y representantes de Núcleos Rurales y Rancherías, con el voto de mil doscientos cuarenta habitantes del municipio aprobaron las reglas para el procedimiento electoral.

b) Difusión, mediante asambleas comunitarias, de las reglas del procedimiento electoral, en las comunidades de: El Carrizal, Tierra Caliente Tepantepec, Cañada de Espina, El Manzanito, San Isidro Buenavista, San José Contreras, Llano Verde, Peña de Letra y Santa Catarina Estetla.

c) Reunión de dieciocho de julio de dos mil trece, convocada por el Presidente Municipal de Santa María Peñoles, para que en presencia de las autoridades de los diversos centros de población del municipio se iniciaran los actos preparatorios de la elección municipal. En la sesión estuvieron presentes, entre otros, las autoridades de San Mateo Tepantepec y el Manzanito y en ella se fijó la fecha, el lugar y la hora de la Asamblea y se acordó, además, que “Los Agentes Municipales, Agentes de Policía y Representantes, podrían convocar a asambleas por sector para nombrar a uno o dos candidatos, sin considerar cargo, porque ello es facultad de la Asamblea”.

•Que el Consejo de Desarrollo de la elección no fue un órgano carente de facultades para el fin que se le encomendó, porque

estuvo conformado por integrantes del Cabildo Municipal y por las autoridades de los centros de población, además de que las reglas fueron aprobadas con el voto de los ciudadanos.

- Que el Estatuto Electoral Comunitario sí fue debidamente aprobado, tomando en cuenta que conforme con lo asentado en el acta de cinco de mayo de dos mil trece, el Cabildo Municipal de Santa María Peñoles, en conjunto con los Agentes Municipales, Agentes de Policía y Representantes de Núcleos Rurales y Rancherías, junto con habitantes del municipio aprobaron el mencionado documento.

- Que no fue probada la coacción a la que fueron sometidos los demandantes para aprobar el mencionado Estatuto, mediante la retención de recursos municipales, cuando era carga de ellos acreditar sus afirmaciones al respecto.

4.2. Síntesis de los agravios:

4.2.1. Violación al derecho de petición.

Los recurrentes afirman que se transgredió en su perjuicio lo dispuesto en el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como su derecho a participar en la organización y preparación de la elección municipal de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, porque el veintinueve de abril de dos mil trece, el agente municipal de San Mateo Tepantepec, en representación de la ciudadanía de dicha agencia municipal, solicitó a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, información relacionada con el proceso de renovación

de la autoridad municipal de Santa María Peñoles, sin que la autoridad emitiera respuesta alguna.

4.2.2. Indebida aprobación del Estatuto Electoral Comunitario.

Alegan que mediante un acto arbitrario y sin previa aprobación de diversas agencias municipales de Santa María Peñoles, el Cabildo Municipal elaboró y aprobó el estatuto electoral comunitario, mismo que, en concepto de los recurrentes, limita su participación activa en materia electoral.

4.2.3. Preparación de la elección por un órgano distinto a la Asamblea comunitaria.

Aducen que indebidamente se encargó la preparación de la elección a un consejo de desarrollo, cuando en las comunidades que se rigen por sistema internos, quien debe preparar la elección es la asamblea comunitaria, conforme con lo establecido en el artículo 256, fracción II, de la ley electoral local.

4.2.4. Indebida coacción para la aprobación del estatuto electoral comunitario.

Alegan, que el Presidente Municipal, con el fin de que dicho estatuto fuera aprobado, retuvo las participaciones del ramo 28 de las agencias inconformes con su emisión.

4.2.5. Indebida aplicación estricta del derecho interno, en contravención a principios constitucionales y convencionales.

Aducen que la Sala responsable validó indebidamente la elección municipal de Santa María Peñoles, ETLA, Oaxaca, sin analizar y/o valorar que no hubo participación por parte de las agencias municipales que integran dicho municipio, lo cual transgrede en su perjuicio diversas normas constitucionales y convencionales, vinculadas con el derecho a votar y ser votado, puesto que no se tomaron en consideración las diversas solicitudes por las que manifestaron su inconformidad con la forma en la que se llevaría a cabo la elección en cuestión, así como su intención de que se establecieran urnas en cada centro de población, ante el difícil acceso y lejanía de la cabecera municipal.

En ese sentido, afirman que fue incorrecto que la responsable validara la elección reclamada, con el argumento de que se respetaron los sistemas normativos internos del citado municipio, ya que, por una parte, las prácticas comunitarias en ningún caso pueden limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía, como son los de votar y ser votados, y, por la otra, pasó por alto que el procedimiento de elección establecido tanto en el estatuto, como en la convocatoria respectiva, no cumplieron con la validación de la Asamblea General Comunitaria, la cual es el máximo órgano de representación municipal.

4.2.6. Incongruencia de la sentencia reclamada.

Los recurrentes afirman que resulta incongruente lo resuelto por la Sala Regional responsable, en el sentido de que en todo momento las localidades integrantes del municipio de Santa María Peñoles estuvieron de acuerdo con la emisión de los estatutos y la forma en la que se llevaría a cabo la elección, ya que, de las propias constancias que integran el expediente del medio de impugnación local, se advierte que desde un principio manifestaron su inconformidad, al considerar que, atendiendo al número de habitantes que integran el municipio en cuestión,¹⁰ no existían condiciones para que en una asamblea general comunitaria, cuyo método de votación fuera a mano alzada, pudiera darse una elección efectiva; máxime si se toma en consideración el difícil acceso que las distintas agencias y rancherías tienen para llegar a la cabecera municipal y, consecuentemente, puedan acudir a sufragar.

4.2.7. Indebida interpretación por parte de la responsable, respecto de la solicitud de instalación de urnas.

Contrariamente a lo sostenido por la sala responsable, en modo alguno se solicitó un cambio de régimen político, sino solamente la implementación de una forma de elección adecuada a las costumbres que rigen en el Municipio de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, en la que se respete el derecho fundamental de universalidad del voto. Lo anterior, considerando que, acorde con la realidad social del citado

¹⁰ Los recurrentes afirman que existe un total de dos mil doscientos nueve ciudadanos y ciudadanas registrados en el padrón municipal.

municipio, como ya se precisó, no resulta factible llevar a cabo la elección de la forma en la que se venía desarrollando, de ahí que se solicitara la instalación de urnas y casillas en todos los centros de población, más no así un cambio al sistema normativo interno que rige en el citado municipio, como indebidamente lo consideró la responsable.

4.2.8. La autoridad administrativa electoral local no atendió las inconformidades.

La responsable afirma que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, así como su Dirección Ejecutiva, atendieron de manera puntual cada una de las inconformidades que se hicieron valer en su momento, lo cual resulta falso, ya que, de las propias constancias que integran el expediente, es posible advertir que si bien la autoridad electoral local propició determinados trabajos de conciliación, también lo es que nunca propuso soluciones a la problemática que le había sido planteada. Lo anterior, en contravención a lo sostenido por esta Sala Superior, mediante el criterio contenido en la tesis CXLIII/2002, de rubro: **“USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES.”**

4.3. Precisión de la controversia.

Los recurrentes pretenden que sea revocada la sentencia dictada por la Sala Regional Responsable, sobre la base de que

fue violado su derecho de petición ejercido para solicitar que les informaran cómo se desarrollaría la elección de integrantes del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca; el Estatuto Electoral Comunitario no fue debidamente aprobado; la elección no fue preparada por la Asamblea comunitaria, sino por un organismo distinto; hubo coacción para la aprobación del Estatuto Electoral Comunitario; la Sala responsable aplicó de manera estricta las normas de derecho interno, en contravención a principios constitucionales y convencionales; la sentencia es incongruente porque no toma en cuenta que en todo momento hubo oposición al método de elección señalado en el estatuto; no se interpretó correctamente la solicitud de instalar urnas, y porque la autoridad administrativa electoral local no atendió las inconformidades planteadas durante el procedimiento electoral.

La Sala Regional considera, en cambio, que no existió exclusión de las comunidades demandantes durante el proceso de preparación de la elección municipal; que las bases para el desarrollo de la elección fueron aprobadas con la participación de habitantes de la cabecera municipal y de diversas comunidades que integran el municipio y que no quedó probada la coacción que los recurrentes alegan haber sufrido, para la aprobación del Estatuto Electoral.

4.4. Razones jurídicas de la presente decisión.

Para resolver, se tendrán en cuenta los siguientes puntos: **(i)** principios constitucionales aplicables; **(ii)** análisis contextual y

perspectiva intercultural; **(iii)** principio de maximización de la autonomía; **(iv)** la asamblea electiva como la máxima autoridad en una comunidad indígena y, **(v)** *Análisis particularizado de los agravios*.

(i) Principios constitucionales aplicables

En el apartado A del artículo 2º constitucional se establece que la propia Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, en lo que interesa:

- Aplicar sus propios **sistemas normativos** en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes (fracción II).
- Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la “soberanía de los estados” (fracción III).

- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos (fracción VII).
- Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (fracción VII).
- Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando la preceptiva constitucional. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (fracción VIII).

(ii) Análisis contextual y perspectiva intercultural

En la solución de otras controversias en materia electoral respecto de comunidades que se rigen por sistemas normativos internos ¹¹, esta Sala Superior ha dicho lo siguiente:

- Cuando se trate de conflictos intracomunitarios regidos por sistemas normativos internos se debe valorar el contexto en que surgen, para definir claramente los límites de la

¹¹ SUP-REC-19/2014 y SUP-REC-825/2014.

controversia jurídica 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.¹²

•Ante un escenario de conflicto intracomunitario, 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.

•El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es Estado Parte, establece, en su artículo 5, que en la aplicación de dicho instrumento internacional "deberán reconocerse y protegerse **los valores y prácticas sociales**, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y **deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente**"; asimismo, "**deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos**" y

¹² SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, y SUP-JDC-1097/2013.

"adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, **medidas encaminadas a allanar las dificultades** que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo." Adicionalmente, el Convenio 169 dispone, en su artículo 8 que "al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán **tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario**", y entre ellas "**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 [...]" (énfasis añadido).

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en asuntos relacionados con los derechos de las comunidades indígenas, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural.¹³

- En este sentido se pronunció también el anterior Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Rodolfo Stavenhagen, al destacar la importancia del pluralismo jurídico como una forma constructiva

¹³ *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51

de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes.¹⁴

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, como destaca León Olivé, una “sana base para las relaciones entre culturas, sobre un pie de igualdad en el terreno epistémico y en el terreno moral”.¹⁵

En el caso, a partir del contenido de la sentencia impugnada, de las constancias de autos, de lo sostenido por los recurrentes en su escrito de demanda, del informe rendido por el Secretario de Asuntos Indígenas del Gobierno de Oaxaca ante la Sala Regional responsable, y de las demás constancias que obran autos, este órgano jurisdiccional advierte que el presente caso se inscribe en un contexto específico de conflictividad caracterizado por una actitud de constante reticencia de los habitantes de San Mateo Tepantepec y algunas localidades aledañas, de llegar a acuerdos respecto de la forma en la que

¹⁴ Al respecto, en el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* del año 2004 se 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, párrs. 67 y 68.

¹⁵ Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, 2ª ed., México, UNAM, 2012, p. 48.

se deben celebrar las elecciones. De las mencionadas constancias se advierte, en lo que interesa, que:

- San Mateo Tepantepec se integra por catorce localidades y sostiene un conflicto agrario añejo (aproximadamente sesenta y cinco años) con el municipio de Santiago Tlazoyaltepec.

- La distribución de los recursos municipales ha generado conflictos entre la cabecera municipal y los centros de población, a tal grado que los investigadores Jorge Hernández Díaz y Víctor Leonel Juan Martínez mencionan que en el mes de abril de dos mil seis, habitantes de catorce comunidades, entre ellas Buena Vista Peñoles, Mano de León, Tierra Caliente, Morelos I, Morelos II, Peña de Letra y Tepantepec, intentaron formar un municipio autónomo.¹⁶

- Asimismo se advierte en los antecedentes relevantes en materia de conflictos electorales señalados en la sentencia impugnada, que existe un proceso de cambio gradual en la relación intracomunitaria, verificable incluso en los resultados de las impugnaciones de los resultados de elecciones anteriores.

Así se tiene que en la sentencia dictada por la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, en el juicio ciudadano SX-JDC-409/2010, promovido entre otros ciudadanos, por habitantes de San Mateo Tepantepec, Cerro del Águila, Morelos I, San Juan

¹⁶ 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. 192 y 193.

Ayllu, Peña de Letra, Llano Verde y Cañada de Espina, fue anulada la elección de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, por haber encontrado deficiencias en la convocatoria y por considerar insuficientes los actos dirigidos a comunicar la fecha y las bases de la elección, lo cual redundó en la baja participación de ciudadanos habitantes de las comunidades distintas a la cabecera municipal.

De otra parte, en la sentencia dictada por la Sala Regional con sede en Xalapa, Veracruz, en el juicio ciudadano SX-JDC-36/2011, promovido entre otros ciudadanos, por habitantes de San Mateo Tepantepec, fue anulada la elección extraordinaria de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, por considerar ilegal que la totalidad de casillas instaladas para la recepción de la votación hubieran sido situadas en la cabecera municipal, atendiendo, entre otros factores, a las condiciones de falta de vías de acceso a dicha cabecera, desde los diversos centros de población, al alto grado de “rezago social” y a la falta de servicios básicos, como teléfono o energía eléctrica.

A partir de ello, es posible apreciar que, aunque en forma gradual, hay un proceso de cambio intracomunitario que apunta hacia la participación efectiva de todas las comunidades que integran el municipio en cuestión.

• Los habitantes de las comunidades demandantes son quienes
Conforme con la minuta de trabajo de dieciséis de agosto de dos mil trece, realizada ante la Dirección de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral, ante la

presencia de autoridades y ciudadanos de la cabecera municipal y de diversas comunidades del municipio expresaron su decisión de no participar en la Asamblea General Comunitaria, debido a que no accedieron a su petición de que la elección fuera mediante urnas instaladas en cada localidad.

(iii) Principio de maximización de la autonomía

Este órgano jurisdiccional federal ha establecido¹⁷ que, al momento de resolver un litigio atinente a los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, debe considerarse, entre otros, el principio de **maximización de la autonomía**.

En efecto, considerando lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los instrumentos internacionales y en las mejores prácticas judiciales en situaciones de conflictos interculturales, esta Sala Superior considera que al momento de resolver sobre los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, deben considerarse los principios de autoidentificación; maximización de la autonomía y pleno acceso a la justicia considerando las especificidades culturales, como principios rectores; en particular el principio de la maximización de la autonomía como expresión del derecho a la autodeterminación de tales comunidades y pueblos, debe privilegiarse en el ámbito de sus autoridades e instituciones, sin que ello suponga reconocer un derecho absoluto, pues como lo

¹⁷ En la sentencia recaída en el expediente relativo al recurso de reconsideración SUP-REC-19/2014.

establece la propia Constitución General de la República y los instrumentos internacionales, la autonomía de comunidades y pueblos indígenas están limitados por el reconocimiento de los derechos humanos de sus integrantes.

Así lo postula también el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se determina lo siguiente (énfasis añadido):

“El principio que se sugiere privilegiar es el de la maximización de la autonomía y no el de la injerencia en las decisiones que les corresponden a los pueblos, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.

Los pueblos indígenas son parte constitutiva del Estado y debe protegerse su derecho colectivo a participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos e intereses.

Las y los juzgadores deberán reconocer y respetar las formas propias de elección, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados.”

En lo sustancial el mismo criterio se sostiene en el *Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas*.¹⁸

¹⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2014, p. 105.

(iv) La asamblea electiva como la máxima autoridad en una comunidad indígena

Como ha señalado esta Sala Superior en diversas ocasiones,¹⁹ la **asamblea electiva es la máxima autoridad en una comunidad indígena** —como una expresión o manifestación de la maximización del principio de autonomía— y sus determinaciones tiene validez, lo cierto es que los acuerdos que de ella deriven deben respetar los derechos fundamentales de sus integrantes, ya que éstos constituyen, en definitiva, derechos humanos, tomando en cuenta —y, en ocasiones, ponderando— otros principios constitucionales aplicables como el de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

Para determinar que una elección celebrada bajo el sistema normativo interno mediante una asamblea electiva es constitucional y convencionalmente válida, resulta indispensable analizar cada una de las actuaciones que se llevaron a cabo en ella, a efecto de determinar si éstas son o no conforme a Derecho y no limitarse únicamente a examinar la validez de la culminación o resultado del mencionado procedimiento.

Lo anterior, en virtud de que una característica de los procedimientos democráticos es la posibilidad de participación en condiciones de igualdad en la toma de decisiones para la renovación de autoridades municipales.

¹⁹ Por ejemplo, en la ejecutoria recaída en el expediente del recurso de reclamación identificado con la clave SUP-REC-440/2014 y acumulados.

Lo anterior, en la inteligencia de que, como se indicó, este órgano jurisdiccional federal deberá privilegiar en todo momento las determinaciones que adopte la comunidad que sean producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autonomía, teniendo en cuenta, además, que no todo consenso se da por unanimidad y que, en todo caso, se debe atender al número de comunidades involucradas en la decisión y al número de las que manifiesten su aquiescencia con lo decidido, cuando dadas las circunstancias no es posible alcanzar un consenso comunitario y se han implementado métodos de consulta y mediación.

(v) Análisis particularizado de los agravios

A partir de lo señalado, los agravios deben ser desestimados, conforme con las siguientes consideraciones.

Respecto a la alegada violación al derecho de petición.

Los recurrentes se quejan de la falta de respuesta a la solicitud de veintinueve de abril de dos mil trece, signada por el Agente Municipal de San Mateo Tepantepec, mediante la cual requirió información atinente a la renovación del órgano municipal de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca. Alegan que si bien la Dirección de Sistemas Normativos Internos remitió la solicitud el seis de mayo de dos mil trece al Presidente Municipal del municipio señalado, para que emitiera respuesta, ésta nunca se produjo.

Esta Sala Superior considera que el agravio es infundado.

Si bien es cierto que no existe algún documento en el que conste la respuesta directa de la Dirección de Sistemas Normativos Internos a la solicitud formulada el veintinueve de abril de dos mil trece por el Agente Municipal de San Mateo Tepantepec, sino solamente la remisión de esa solicitud, al del Presidente Municipal de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, también lo es que la finalidad de dicha solicitud ha sido satisfecha.

En efecto, como lo señalan los propios recurrentes, la solicitud mencionada tenía como fin, obtener información sobre el procedimiento y las reglas que se aplicarían a la elección de nuevos concejales integrantes del ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca.

Ahora bien, como lo destacó la Sala Regional responsable, en los autos obra el acta de cinco de mayo de dos mil trece, en la que se hizo constar que el Cabildo municipal de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, en conjunto con los Agentes Municipales y Agentes de Policía, así como Representantes de Núcleos Rurales y Rancherías de la demarcación aprobaron las reglas para el procedimiento electoral correspondiente al periodo 2014-2016.

Dichas reglas fueron comunicadas a las diversas comunidades y, en sesión celebrada el dieciocho de julio de dos mil trece, en presencia de las autoridades, entre otras, de San Mateo

Tepantepec y el Manzanito, se iniciaron los actos preparatorios de la elección municipal y se acordó la fecha, hora y lugar de la asamblea electiva. De ahí que el agravio sea infundado, pues a ningún fin práctico conduciría exigir a la autoridad que emitiera una respuesta directa a la solicitud emitida, cuando el objeto de la solicitud ha sido cumplido, mediante la inclusión del solicitante en las discusiones atinentes a la fijación de las reglas que pretendía conocer mediante su solicitud.

En cuanto a la indebida aprobación del Estatuto Electoral Comunitario y a la preparación de la elección por un órgano distinto a la Asamblea comunitaria.

Los recurrentes se quejan de que el Cabildo Municipal elaboró y aprobó arbitrariamente el Estatuto Electoral Comunitario y que indebidamente encargó la preparación de la elección a un consejo de desarrollo, cuando las decisiones sobre esa materia deben ser tomadas por la Asamblea Comunitaria.

Esta Sala Superior considera que los agravios son infundados.

En los autos está acreditado lo siguiente:

1. Asamblea de cinco de mayo de dos mil trece, en la que se asentó que el cabildo municipal de Santa María Peñoles, en conjunto con diversos Agentes Municipales, Agentes de Policía y representantes de Núcleos Rurales y Rancherías, **con el voto de mil doscientos cuarenta habitantes del municipio** aprobaron las reglas para el procedimiento electoral contenidas

en el documento denominado *Estatuto Electoral del Municipio de Santa María Peñoles, del Distrito de Etlá, Estado de Oaxaca*.

Tal evento quedó asentado en el acta respectiva fechada el cinco de mayo de dos mil trece, la cual obra en copia certificada en los autos, en las fojas 8 a 10 del cuaderno accesorio número 4, y merece valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto en los artículos 14, numeral 1, inciso a), y 16, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un documento expedido por autoridades del ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá Oaxaca, de Agencias municipales y comunidades que integran ese municipio y certificado por el Secretario General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca. Anexo a la mencionada acta, corre agregada en autos copia certificada del documento denominado *Estatuto Electoral del Municipio de Santa María Peñoles, del Distrito de Etlá, Estado de Oaxaca*.

2. Difusión, mediante asambleas comunitarias, de las reglas del procedimiento electoral contenidas en el documento denominado *Estatuto Electoral del Municipio de Santa María Peñoles, del Distrito de Etlá, Estado de Oaxaca*, en las comunidades de: El Carrizal, Tierra Caliente Tepantepec, Cañada de Espina, El Manzanito, San Isidro Buenavista, San José Contreras, Llano Verde, Peña de Letra y Santa Catarina Estetla. En las mencionadas asambleas, se presentó el documento, se expuso *“de manera precisa y objetiva cada uno*

de los contenidos del documento” y se escuchó la participación de los ciudadanos respecto del citado estatuto.

Cabe precisar, que en lo atinente a las comunidades de El Manzanito y San Isidro Buena Vista, por voz de sus autoridades se informó a los comisionados que los habitantes de esas comunidades *“están de acuerdo en la forma en que se ha venido nombrando a la autoridad municipal, y que no tienen ningún interés en ser parte de la misma, porque ni en la propia comunidad pueden desempeñar bien los cargos”,* y que respecto de la comunidad de San José Contreras, el Agente municipal informó a los comisionados, en presencia de los ciudadanos, que en reunión celebrada el cinco de mayo de dos mil trece, llegaron al acuerdo de que *“las elecciones de la autoridad municipal, se realice como de costumbre, en la cabecera municipal como lo han hecho tradicionalmente, y que por el momento no están interesados en participar, ya que les queda lejos, y también tienen que cumplir con los cargos de su misma localidad...”.*

De tales actos quedó constancia en las actas respectivas fechadas el doce de mayo, tres de mayo, siete de mayo, siete de mayo, ocho de mayo, doce de mayo, dieciocho de mayo, diecinueve de mayo, y nueve de junio, respectivamente, todos del dos mil trece, las cuales obran en copia certificada en los autos, en las fojas 39 a 85 del cuaderno accesorio número 4, y merecen valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto en los artículos 14, numeral 1, inciso a), y 16, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

Electoral, por tratarse de documentos expedidos por autoridades del ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá Oaxaca, de Agencias municipales y comunidades que integran ese municipio y certificados por el Secretario General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

3. Sesión del Consejo de Desarrollo Municipal del Municipio de Santa María Peñoles, celebrada el dieciocho de julio de dos mil trece, convocada por el Presidente Municipal de Santa María Peñoles, para que en presencia de las autoridades de los diversos centros de población del municipio se iniciaran los actos preparatorios de la elección municipal. En la sesión se fijó la fecha, el lugar y la hora de la Asamblea electiva y se acordó, además, que “Los Agentes Municipales, Agentes de Policía y Representantes, podrían convocar a asambleas por sector para nombrar a uno o dos candidatos, sin considerar cargo, porque ello es facultad de la Asamblea”.

Tal acto quedó asentado en el acta respectiva fechada el dieciocho de julio de dos mil trece, la cual obra en copia certificada en los autos, en las fojas 215 a 223 del cuaderno accesorio número 4, y merece valor probatorio pleno en términos de lo dispuesto en los artículos 14, numeral 1, inciso a), y 16, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un documento expedido por autoridades del ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá Oaxaca, de Agencias municipales y comunidades que integran ese municipio y certificado por el

Secretario General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

El acta fue suscrita por autoridades del ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca y por autoridades de las siguientes veintiún comunidades, en un universo de cinco Agencias Municipales, seis Agencias de Policía y diecinueve “pequeños centros de población”²⁰ que integran el Municipio de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca: Núcleo Rural El Carrizal, Ranchería El Carrizal, Ranchería Buena Vista Estetla, Ranchería de Río V Estetla, Ranchería Corral de Piedra Estetla, Núcleo Rural El Manzanito, Ranchería Río Rosario, Ranchería Río Contreras, Ranchería El Progreso Estetla, Ranchería Mano de León, Ranchería Tierra Caliente, Ranchería Llano Verde, Ranchería Cañada de Espina, Agencia Municipal San José Contreras, Agencia Municipal San Pedro Cholula, Agencia Municipal El Duraznal, Agencia de Policía El Recibimiento, Agencia de Policía Río Cacho, Agencia Municipal Santa Catarina Estetla, Agencia de Policía Cañada de Hielo y Agencia de Policía Río de Manzanita.

Conforme con todas las constancias que han sido listadas, es posible sostener, que no existió exclusión de las comunidades demandantes durante el proceso de preparación de la elección municipal, en virtud de que las bases para el procedimiento electivo fueron aprobadas con la participación de los habitantes de la cabecera municipal y de veintiún comunidades en un

²⁰ Plan Para el Desarrollo Integral, Sustentable y Pluricultural de Santa María Peñoles, Versión revisada y validada por autoridades y habitantes del Municipio, Diciembre de 2005 p. 18.

universo de cinco Agencias Municipales, seis Agencias de Policía y diecinueve “pequeños centros de población” que integran el Municipio de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca las diversas comunidades mencionadas de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, y éstas estuvieron en posibilidad de exponer sus planteamientos con oportunidad.

De otra parte, también es posible afirmar, como lo hizo la Sala Regional responsable, que el Consejo de Desarrollo de la elección no fue un órgano carente de facultades para el fin que se le encomendó, porque estuvo conformado por integrantes del Cabildo Municipal y por las autoridades de los centros de población, además de que las reglas fueron aprobadas con el voto de los ciudadanos, y que el Estatuto Electoral Comunitario sí fue debidamente aprobado, tomando en cuenta que, como se dijo, conforme con lo asentado en el acta de cinco de mayo de dos mil trece, el Cabildo Municipal de Santa María Peñoles, en conjunto con los Agentes Municipales, Agentes de Policía y Representantes de Núcleos Rurales y Rancherías, junto con habitantes del municipio aprobaron el mencionado documento con el voto a favor de mil doscientos cuarenta ciudadanos, al cual se le dio difusión mediante asambleas celebradas en las diversas comunidades que integran el municipio, como se vio en párrafos precedentes.

Conforme con lo señalado, esta Sala Superior estima que en el caso fue correcta la apreciación de la Sala Regional responsable, desde la perspectiva de que está acreditado que se dio participación a las comunidades en la elaboración de las

reglas que regirían la elección y que, con independencia del órgano al que se encargó la preparación de la elección, las reglas se construyeron con la intervención de la mayoría de las comunidades que integran el municipio de Santa María Peñoles.

En lo atinente a que existió coacción para obtener la aprobación del Estatuto Electoral Comunitario.

Los recurrentes alegan, que el Presidente Municipal de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, obtuvo la aprobación del Estatuto Electoral Comunitario mediante coacción, condicionando la entrega de recursos económicos a las comunidades.

Esta Sala Superior considera que el agravio es infundado, porque los recurrentes sólo reiteran lo que hicieron valer en el juicio del que se origina la sentencia impugnada en el presente recurso; pero no prueban la coacción a la que fueron sometidos para aprobar el mencionado Estatuto, mediante la retención de recursos municipales.

Los recurrentes no alegan ni demuestran, que hayan exhibido o que exista en los autos alguna prueba mediante la cual acreditaran que existió la coacción alegada, o que la carga de probar correspondiera a alguna de las diversas partes en el procedimiento. De ahí que el agravio sea además, inoperante, porque no combaten lo sostenido por la Sala Regional responsable en el sentido de que esa afirmación no fue probada y que a ellos correspondía la carga de la prueba.

Al respecto, se tiene en cuenta que en relación con la admisión y valoración de la prueba esta Sala Superior ha establecido el criterio consistente en que no se justifica la exigencia de formalidades excesivas.²¹

No obstante, esta Sala Superior considera preciso advertir, como lo ha hecho explícito en diversas ocasiones,²² que está justificada la exigencia de cargas probatorias a los integrantes de comunidades indígenas, con las modulaciones necesarias, a efecto de que, en principio, acrediten los extremos fácticos de sus afirmaciones, en atención también al principio de igualdad procesal entre las partes, siempre y cuando no se traduzca en una exigencia irrazonable ni desproporcionada.

Lo anterior es pertinente dadas las circunstancias concretas del caso, ya que los demandantes adujeron la existencia de actos de presión para la aprobación del método de elección, siendo que, en la sentencia impugnada, la Sala Regional responsable consideró que dicha afirmación debía ser probada.

Respecto a que, al aplicar estrictamente el derecho interno se violaron principios constitucionales; que la sentencia recurrida es incongruente; que se interpretó incorrectamente la solicitud de instalación de urnas en la jornada electoral, y que no hubo una correcta atención por parte de la autoridad administrativa electoral a las inconformidades planteadas.

²¹ En el recurso de reconsideración SUP-REC-827/2014.

²² En los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-61/2012 y SUP-JDC-1097/2013.

Esta Sala Superior considera que tales alegaciones son **infundadas**.

La sentencia de la Sala Regional responsable se sustenta en que la situación del municipio de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca se encuentra inmersa en una historia añeja de conflicto que llevó a la anulación de la elección decretada en el año dos mil diez en el juicio SX-JDC-409/2010 y a la anulación de la elección extraordinaria decretada en el año dos mil once en el juicio SX-JDC-36/2011.

También se basa, en que no hubo exclusión de los habitantes de las agencias municipales que integran el municipio, toda vez que las bases del procedimiento electivo fueron aprobadas con la participación de los habitantes del municipio, conforme con las actas de asamblea que han sido destacadas al sintetizar la sentencia impugnada.

La propia sala responsable señaló, que el Consejo formado para el desarrollo de la elección estuvo conformado por integrantes del cabildo municipal y por las autoridades de los diversos centros de población, además de que las reglas fueron aprobadas con el voto de los ciudadanos y que el Estatuto Electoral fue aprobado con la participación del cabildo municipal en conjunto con los agentes municipales, agentes de policía y representantes de núcleos rurales, junto con habitantes del municipio.

La responsable concluyó señalando que no fue probada la coacción alegada por los demandantes para aprobar el estatuto mencionado.

En la parte final de la sentencia impugnada, la sala responsable se adhirió a la recomendación hecha por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en el sentido de que se procure el ajuste de las reglas electorales en el municipio de Santamaría Peñoles a efecto de adecuarlas a las nuevas condiciones de la dinámica social del municipio y de las comunidades que lo integran, poniendo especial énfasis en las condiciones de difícil acceso a la cabecera municipal y de precariedad de los habitantes de las comunidades distintas a dicha cabecera, a fin de que se pondere el mecanismo de votación mediante urnas en esas comunidades. Además de la adhesión, la Sala responsable recomendó a la Legislatura del Estado de Oaxaca, que considerara implementar políticas legislativas que incluyan la asignación de recursos a las instituciones y al municipio de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, para que se puedan garantizar los sistemas normativos internos de esa comunidad.

A partir de lo señalado, es claro que la sala responsable resolvió en forma correcta porque:

- Constató que no existió la exclusión alegada por los demandantes, durante el desarrollo y preparación del proceso electivo;

- Concluyó que la falta de consenso absoluto en el método y forma de elección no era motivo suficiente para anular los comicios, máxime que los demandantes manifestaron expresamente que no participarían en la asamblea general electiva, al no haberse aprobado el método de urnas por el que pugnaron en las diversas reuniones de trabajo ante autoridades electorales;

- Armonizó el sistema normativo interno del municipio en conflicto y dio preferencia a la libre determinación de los ciudadanos de la mayoría de comunidades que decidieron celebrar la elección a mano alzada y en la cabecera municipal, y

- Abrió la posibilidad para que, evitando intervenir de manera abrupta en la vida de la comunidad, se generen las condiciones para adecuar las normas internas, a las condiciones de las comunidades que conforman el municipio.

Todo ello es acorde con lo que esta Sala Superior ha sostenido en controversias en las que está en conflicto la autodeterminación de los pueblos indígenas y la aplicación de las normas de derecho imbuídas por la cultura occidental, en el sentido destacado en la parte inicial de este apartado de consideraciones, a las cuales se hace remisión, en obvio de repeticiones inútiles.

III. RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado se **RESUELVE**

ÚNICO. Se **confirma** 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, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-38/2014.

Devuélvase la documentación correspondiente y en su oportunidad remítase el expediente al archivo jurisdiccional como asunto concluido.

Notifíquese. Por **correo electrónico**, a la Sala Regional responsable; por **oficio**, al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca para que por su conducto notifique al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y al Congreso del Estado. Asimismo, dicho Tribunal local deberá notificar **personalmente** a los recurrentes y a los terceros interesados, para lo cual se le deberá remitir copia simple del escrito inicial del presente recurso y del escrito de comparecencia de los terceros interesados; por **estrados** a los demás interesados.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA