

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-33/2017

ACTORES: FELIPE SERNAS CORTÉS 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 VERACRUZ¹

TERCEROS INTERESADOS: JOSÉ VÁZQUEZ MORALES Y OTROS

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: GABRIELA FIGUEROA SALMORÁN y ÁNGEL FERNANDO PRADO LÓPEZ

Ciudad de México, a doce de julio de dos mil diecisiete.

Sentencia definitiva que revoca la sentencia SX-JDC-810/2016 y en consecuencia reconoce la validez de la elección llevada a cabo por la Asamblea General Comunitaria celebrada en Santiago Matatlán, Oaxaca, el dos de octubre de dos mil dieciséis.

I. ANTECEDENTES

De la narración de hechos de la demanda, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

1. Dictamen. El siete de octubre de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Electoral² y

¹ En lo sucesivo Sala Regional Xalapa.

² En adelante DESNI.

de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca³ emitió dictamen en el que identificó el método de elección de concejales al ayuntamiento de Santiago Matatlán, Oaxaca.

2. Integración del Consejo Electoral Municipal. Mediante Asamblea General Comunitaria, de veintiocho de febrero de dos mil dieciséis, fue electo el Consejo Electoral Municipal.

3. Elección. El dos de octubre de ese año, en Asamblea General Comunitaria se llevó a cabo la elección de autoridades municipales de Santiago Matatlán.

4. Calificación de la elección. El veintisiete de octubre siguiente, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-62/2016, el Consejo General del Instituto Electoral local declaró no válida la elección, al considerar que se transgredió el principio de universalidad del sufragio porque participó únicamente la Cabecera Municipal.

5. Recurso de inconformidad. El treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis, Felipe Sernas Cortés y otros, en su carácter de ciudadanos electos, así como Nancy Isabel Sernas Gutiérrez y otros con el carácter de integrantes del Consejo Electoral Municipal de Santiago Matatlán, interpusieron respectivamente recurso de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca⁴ contra el acuerdo referido en el punto anterior.

Los juicios fueron radicados por el Tribunal Electoral local con las claves de expediente JNI/23/2016 y JDCI/56/2016.

6. Sentencia del juicio local. El quince de diciembre siguiente, el Tribunal local al resolver los mencionados juicios, entre otras

³ En adelante Instituto Electoral local.

⁴ En adelante Tribunal Electoral local.

cuestiones, revocó el acuerdo impugnado y declaró la validez de la elección.

7. Juicio ciudadano. Contra lo resuelto, el veintiuno de diciembre, los ahora recurrentes presentaron juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.⁵ El cual fue radicado en la Sala Regional Xalapa con el expediente SX-JDC-810/2016.

8. Sentencia impugnada. El doce de enero de dos mil diecisiete, la Sala Regional Xalapa emitió sentencia en el sentido de revocar la resolución del Tribunal Electoral local, así como los actos que se hubieran realizado en cumplimiento a ella, confirmar el acuerdo del Instituto local y exhortar a las comunidades del Municipio, para que, por medio de trabajos de conciliación, se permitiera el voto de toda la ciudadanía del municipio en las próximas elecciones.

9. Recurso de reconsideración. Contra lo resuelto, el veintiuno de enero siguiente, los hoy recurrentes promovieron recurso de reconsideración.

10. Turno. Por acuerdo de veinticuatro de enero, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior integró el recurso de reconsideración SUP-REC-33/2017, y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quien radicó el asunto.

11. Solicitud de dictamen. El ocho de marzo de dos mil diecisiete, la Magistrada Instructora requirió al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de la Unidad Pacífico Sur, para que emitiera un dictamen considerando las características del contexto de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca, y particularmente del Municipio de Santiago Matatlán.

⁵ En adelante juicio ciudadano.

Dicho dictamen debía obtener como resultado, saber cuál es el sistema normativo interno vigente en dicho municipio, asimismo conforme a dicho sistema normativo la cabecera municipal, agencias municipales y de policía, ¿forman una unidad o son comunidades independientes?, respecto los servicios públicos en términos del artículo 116 Constitucional, así como las necesidades y obras de beneficio colectivo dentro del Municipio, ¿se prestan, ejecutan o deciden por la estructura de gobierno de la cabecera municipal, o bien por cada una de las localidades?, y finalmente la cabecera municipal, agencias municipales y de policía, ¿tienen incorporado el tequio como componente en el sistema de elección por usos y costumbres?

12. Entrega de dictamen. El veintinueve de marzo, el dictamen solicitado fue entregado, en el cual se dio respuesta a los puntos ahí precisados.

13. Admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió la demanda y ordenó el cierre de instrucción para el dictado de la sentencia correspondiente.

14. Sesión pública. En sesión pública de veintiocho de junio, la Magistrada instructora sometió a consideración de esta Sala Superior el proyecto de resolución correspondiente, en el cual propuso confirmar la resolución impugnada. El proyecto fue rechazado por mayoría de votos, por lo que se determinó returnarlo.

15. Retorno. El mismo día, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior returnó el recurso de reconsideración a la ponencia a su cargo.

16. Radicación, admisión y cierre. El tres de julio, la Magistrada Instructora radicó en su ponencia el recurso y, en su oportunidad, lo admitió y cerró instrucción.

II. CONSIDERACIONES

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es la única competente para resolver el recurso de reconsideración.⁶

SEGUNDO. Terceros interesados. Se tiene a José Vásquez Morales y otros compareciendo con el carácter de terceros Interesados,⁷ ya que fueron actores en la sentencia impugnada, además que su pretensión es contraria a la de los recurrentes.

1. Forma. Se advierte que los ciudadanos comparecieron por escrito, en que contiene sus nombres y firmas autógrafas, manifestando las razones en que fundan su interés para comparecer en el presente recurso.

2. Oportunidad. El escrito fue presentado de forma extemporánea, entonces procedería desecharlo; sin embargo, cuando las comunidades indígenas y sus integrantes promueven medios de impugnación, los juzgadores deben considerar las particularidades, obstáculos técnicos, circunstancias geográficas, sociales y culturales para efectos de la oportunidad.

En tal sentido, la interpretación más favorable en el presente asunto, implica considerar que los plazos no deben ser una

⁶ De conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁷ De conformidad con el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

limitante irrazonable cuando se promuevan por miembros de comunidades o pueblos indígenas.

En el caso, los comparecientes se ostentan como habitantes del municipio de Santiago Matatlán, Oaxaca, la cual es reconocida como una comunidad indígena que se encuentra en una entidad federativa distinta al lugar sede de la Sala Regional Xalapa.

Luego, si la regla general del plazo de comparecencia de los terceros interesados en el recurso de reconsideración es de cuarenta y ocho horas, atendiendo a las particularidades del caso y el contexto que reviste el asunto, se debe tomar en cuenta que el traslado del municipio de Santiago Matatlán, Oaxaca de la comunidad al lugar sede de la Sala Regional Xalapa representa un obstáculo para poder presentar dentro de dicho término su escrito.

Finalmente, si el plazo transcurrió del día lunes veintitrés de enero al veinticinco de mismos mes y año, y el escrito de comparecencia se presentó el veintisiete siguiente, esto es, un término adicional de idéntico contenido al previsto por la ley procedimental, así como lo ya señalado relativo a la distancia entre la comunidad y la Sala Regional responsable, es que se tiene debidamente presentado.

Lo anterior, encuentra sustento en la jurisprudencia **28/2011**, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.**⁸

3. Legitimación. Se reconoce legitimación de José Vásquez Morales y otros al comparecer como terceros interesados en este asunto, en términos de lo establecido en el artículo 12, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.

en Materia Electoral,⁹ ello al ser ciudadanos indígenas habitantes del municipio de Santiago Matatlan, Oaxaca.

4. Interés jurídico. Los comparecientes cuentan con interés jurídico, al haber sido promoventes del juicio ciudadano SX-JDC-810/2016, que dio origen a la sentencia que ahora se impugna, además aducen tener un derecho incompatible con los recurrentes.

CUARTO. Causales de improcedencia. Los terceros interesados señalan que debe desecharse este recurso por tres razones consistentes en:

- 1) Los agravios que hacen valer los recurrentes no son apegados a derecho ya que la sentencia que impugnan no les causa agravio en su esfera jurídica.
- 2) A los hoy terceros interesados, les causó agravio como ciudadanos del municipio, no participar en el proceso de elección de sus autoridades pues participaron únicamente los habitantes de la cabecera municipal.
- 3) La sentencia impugnada dictada por la Sala Regional Xalapa, está apegada a derecho pues respeta en todo momento la carta magna y tratados internacionales, por ello que consideran que la demanda debe desecharse.

Finalmente señalan que, los recurrentes no acreditan su personalidad ni el interés jurídico con el que comparecen pues el acuerdo que pretenden impugnar no afecta sus derechos político-electorales.

⁹ En adelante Ley de Medios.

De lo anterior, se advierte que los comparecientes hacen valer como causa de improcedencia la prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, ello al referir que la sentencia impugnada no afecta a su interés jurídico.

Al respeto, esta Sala Superior estima **infundada** la causa de improcedencia planteada, ello en atención a que la sentencia impugnada sí afecta el interés jurídico de los recurrentes.

Se arriba a dicha conclusión, toda vez que los recurrentes acuden a esta Superioridad con el fin de que sea revocada la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa que confirmó el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-62/2016, y en consecuencia declaró inválida la elección de concejales del Municipio de Santiago Matatlán.

En el caso, los recurrentes pretenden que se revoque el referido acuerdo y, en consecuencia, se declare válida la elección, pues refieren que fue celebrada de conformidad a los usos y costumbres de la comunidad.

En ese sentido, si la sentencia que se impugna es contraria a los intereses de los hoy recurrentes dicha circunstancia es suficiente para tenerles por acreditado su interés jurídico para promover el medio de impugnación que nos ocupa.

Por las razones expresadas, se estima **infundada** la causal de improcedencia prevista por el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, motivo por el cual nos lleva a concluir que no se actualiza la causal hecha valer por los comparecientes.

Ahora bien, una vez estudiada la causa de improcedencia hecha valer por los terceros interesados y toda vez que no se actualizó el supuesto previsto para desechar el presente recurso de

reconsideración procede analizar los requisitos de procedencia del mismo.

QUINTO. Requisitos de procedencia. En el caso, se cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8, 9, 61, párrafo 1, inciso b), 65, 66 y 68 de la Ley de Medios, tal y como se demuestra a continuación:

a) Forma. El recurso se presentó por escrito ante la Sala Regional responsable; en él se hace constar el nombre de los recurrentes, domicilio para recibir notificaciones y 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 y las firmas autógrafas de quienes promueven.

b) Oportunidad. El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal de tres días, toda vez que la sentencia impugnada se notificó personalmente a los actores el dieciocho de enero de dos mil diecisiete, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del diecinueve al veintiuno de enero del presente año. En la especie, si los actores presentaron su recurso de reconsideración el veintiuno de enero siguiente, entonces se satisface el requisito en cuestión.

c) Legitimación. Se cumple con este requisito, porque Felipe Sernas Cortés y otros, cuentan con legitimación para comparecer como recurrentes en la presente instancia, ya que alegan ser indígenas pertenecientes a una comunidad de esa naturaleza, además de que fueron ellos quienes comparecieron en su calidad de terceros interesados en el juicio ciudadano identificado con la clave SX-JDC-810/2016, promovido ante la Sala Regional

responsable, el cual fue resuelto en la sentencia materia del recurso de reconsideración que ahora se examina, por lo que es inconcuso que los promoventes se encuentran legitimados para interponerlo, pues aducen que la sentencia es adversa a sus intereses.

d) Interés jurídico. Los recurrentes cuentan con interés jurídico para interponer el presente medio de impugnación, toda vez que mediante el mismo controvierten una sentencia dictada en un juicio que repercute directamente en la elección por sistemas normativos internos de sus autoridades comunales, aunado a que en el caso del juicio la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-810/2016 comparecieron como terceros interesados.

e) Definitividad. Se cumple con este requisito, ya que la sentencia combatida se emitió por una Sala Regional de este órgano jurisdiccional federal, respecto de la cual no procede algún otro medio de impugnación.

f) Requisito especial de procedencia. La Ley de Medios establece que el recurso de reconsideración procede para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los juicios de inconformidad o cuando se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Asimismo, esta Sala Superior mediante criterios de jurisprudencia ha establecido que son susceptibles de controvertirse mediante este medio extraordinario de defensa, las resoluciones en que se hubiere determinado la inaplicación de normas consuetudinarias de carácter electoral, establecidas por las comunidades o pueblos indígenas.

En el caso, los recurrentes aducen que se inaplicaron en su perjuicio normas y principios pertenecientes al sistema normativo interno, conforme al cual la comunidad elige a sus autoridades tradicionales, pues contrario a lo sostenido por la responsable, no se transgredió el principio de universalidad del voto en la elección celebrada el dos de octubre de dos mil dieciséis en el municipio de Santiago Matatlán, Tlacolula, Oaxaca, pues a la ciudadanía sí se le garantizó su participación política electoral y con ello se respetó el citado principio constitucional.

Al respecto, nos encontramos en el supuesto de una posible vulneración a un sistema normativo interno de una comunidad indígena, derivado de la decisión de un órgano jurisdiccional como es el caso de la Sala Regional Xalapa, por ello se estima necesario entrar al fondo del estudio de la controversia planteada a fin de determinar si existió violación al principio aludido.

g) Reparabilidad. Es factible la reparabilidad del presente asunto, porque la circunstancia actual de la controversia, es la nulidad de elección municipal de Santiago Matatlán, ordenada por Sala Regional Xalapa, por ende, en el municipio aludido se encuentra en funciones como encargado de despacho un órgano provisional, el cual se elige por el gobierno del Estado de Oaxaca.

En el caso, hay posibilidad material para que, en caso de revocar el presente fallo, las personas que fueron electas para desempeñar los cargos de elección popular en la asamblea efectuada el dos de octubre de dos mil dieciséis, puedan entrar en funciones en la administración pública municipal para el periodo 2017-2019.

SEXTO. Dictamen antropológico. Con fundamento en el artículo 21 de la Ley de Medios se admite el “Dictamen sobre el sistema

normativo interno de Santiago Matatlán y su relación con la Agencia de San Pablo Güilá”,¹⁰ solicitado al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Pacífico Sur, a fin determinar el sistema normativo indígena conforme al cual se realiza la elección de las autoridades comunales de Santiago Matatlán.

Lo anterior por ser necesario para conocer las especificidades culturales del derecho electoral indígena vigente en Santiago Matatlán, para estar en condiciones de juzgar con perspectiva intercultural.

Ello es así, porque en los casos relacionados con los sistemas normativos, es necesario conocer cuáles son las reglas y la cosmovisión de la comunidad de que se trate, ya que no hay un solo derecho indígena, sino que éste varía según la comunidad.

Por ello, el dictamen antropológico es un documento necesario para resolver, aunque no tenga el carácter de vinculante, sino de orientador, especialmente sobre un contexto que escapa de la comprensión de quienes imparten justicia y han sido *formados epistémicamente en terrenos que no corresponden con la interpretación, valoración y juzgamiento de un asunto relacionado con el contexto de pluralidad jurídica.*¹¹

SÉPTIMO. Estudio de fondo. La pretensión de la y los actores es que se revoque la sentencia impugnada y se declare la validez de la elección celebrada en Santiago Matatlán, Oaxaca. Su causa de pedir se basa en que la Sala Regional Xalapa violentó el principio

¹⁰ En adelante el dictamen

¹¹ Villanueva, Víctor Hugo, “El ejercicio del peritaje antropológico en Chihuahua. El escenario jurídico”, disponible en:
<https://revistas.inah.gob.mx/index.php/diariodecampo/article/download/3243/3126+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx>

de conservación de los actos públicos válidamente celebrados en relación con los derechos políticos de sufragio activo y pasivo, al dar por sentado que la cabecera municipal no permitió la participación de las agencias y núcleos rurales; además de haber realizado una actuación oficiosa y un activismo judicial en favor del sufragio universal.

Esto es, la litis consiste en resolver si es válido, desde una perspectiva constitucional, que en la elección de las autoridades de la cabecera municipal participe la comunidad de las agencias.

Los agravios son **fundados** y **suficientes**, para revocar la resolución reclamada porque la autoridad responsable no realizó un estudio de la universalidad del voto a partir de una perspectiva intercultural, ya que consideró que se viola tal principio, al no haber participado las personas que habitan la Agencia de San Pablo Güilá, pues no tomó en cuenta que la cabecera municipal y la agencia municipal, son dos comunidades autónomas con características distintas.

Lo anterior tiene sustento en lo siguiente.

1. Juzgar con perspectiva intercultural¹²

El reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica una obligación para quien juzga, toda vez que debe tomar en cuenta al momento de resolver controversias los sistemas normativos indígenas propios de la comunidad involucrada, así como reconocer sus especificidades culturales y las instituciones que le son propias.

¹² Argumentos sostenidos en el SUP-REC-38/2017.

Lo anterior conforme a lo siguiente:

En México, con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos, se reconocieron los derechos de la colectividad indígena, al establecerse las bases para la conformación de un Estado respetuoso de la composición pluricultural de su población.

En ese momento que se consolidan las bases constitucionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ampliándose su ámbito de protección en lo social, económico y cultural, garantizándose además la reglamentación de su organización interna y el efectivo acceso a la jurisdicción.

La reforma constitucional al artículo 2, además de resultar acorde a lo establecido en los tratados internacionales, implica el reconocimiento del pluralismo jurídico que *de facto* existía con anterioridad a la reforma, al reconocer la existencia de sistemas jurídicos distintos al legislado formalmente, por lo que los mecanismos indígenas de producción del derecho se incorporan a las fuentes del derecho del Estado mexicano.

Una de las implicaciones de la citada reforma fue dejar atrás al **monismo jurídico**, como corriente que considera que únicamente debe haber un sistema jurídico jerarquizado y centralizado, porque todo es producido por el Estado,¹³ razón por la que no se acepta cualquier otro sistema de normas, pues la única fuente válida es la del soberano que promulga el derecho,¹⁴ para incluirse en el **pluralismo jurídico**, el cual se construye sobre la base de que el derecho no solo está conformado por el derecho estatal, en tanto que se reconoce que la única fuente del derecho no es el Estado

¹³ Bonilla Maldonado, Daniel, *Propiedad extra legal, monismo y pluralismo jurídico*, p. 1 consultable en http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo_SELA_2008-Pluralismo-Juridico.pdf (11.02.2016).

¹⁴ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, Editorial Nacional, 1970, p. 137.

sino la sociedad, por lo cual las fuentes del Derecho reconocidas pueden ser diversas.¹⁵

En este sentido, bajo la nueva concepción del sistema jurídico nacional que reconoce al derecho indígena como parte de él, es posible concebirlo como columnas colocadas de forma paralela: la primera integrada por la normatividad creada por la vía legislativa formal y la otra, compuesta por todos los sistemas normativos indígenas vigentes en el país, sin que entre ellas exista subordinación. Sobre ambos sistemas, se encuentra el bloque de constitucionalidad integrado por la Carta Magna y el derecho internacional de los derechos humanos contenido en los tratados internacionales. Asimismo, entre ambos sistemas se establecen vías de comunicación, esto es, procedimientos para que los actos celebrados en cada uno de ellos tengan efectos jurídicos en el otro.

Lo anterior resulta fundamental al momento de juzgar con perspectiva intercultural, pues la comprensión del derecho indígena implica el reconocimiento de sistemas jurídicos diversos, con instituciones que le son propias, lo que implica para quien juzga la deconstrucción de puntos de vista previamente concebidos, con el fin de evitar la imposición de instituciones creadas bajo la lógica del sistema legislado formalmente, que más bien se identifican con el sistema jurídico continental, de corte romano-germánico y no propiamente con el indígena.

Es decir, juzgar con perspectiva intercultural entraña el reconocimiento a la otredad y de la existencia de cosmovisiones distintas que conviven en el ámbito nacional.

¹⁵ Op. cit. Supra.

De acuerdo con Rodolfo Stavenhagen, el derecho indígena forma parte integral de la estructura social y la cultura de los pueblos originarios, y junto con la lengua, es un elemento fundamental de su identidad étnica.¹⁶

Por su parte, Teresa Valdivia considera que el derecho indígena tiene como finalidad la protección de la forma de vida de los pueblos indígenas, culturalmente diferenciada, para la reproducción y continuidad de su comunidad, el cual se base en la visión del mundo que tiene una etnia o pueblo, en su manera de vivir y hacer su vida, así como en su forma y manera de regular normativamente su existencia.¹⁷

Por tanto, un elemento fundamental de la autonomía indígena lo constituye el reconocimiento y la aplicación de los sistemas normativos internos en los juicios que involucren a los pueblos y comunidades indígenas y a sus miembros.

Sobre las especificidades a considerar, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en *“el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas”*, señala que las principales implicaciones que tiene para todo juzgador y juzgadora un proceso donde estén involucrados las personas o los pueblos indígenas, son:

¹⁶ Stavenhagen, Rodolfo; *Derecho Consuetudinario Indígena en América Latina*, en Stavenhagen, Rodolfo e Iturralde, Diego (coord.), *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina*, Instituto Indigenista Interamericano-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México 1990, p.19.

¹⁷ Valdivia Dounce, Teresa; *En torno al Sistema Jurídico Indígena*, en *Anales de Antropología*, Instituto de Investigaciones Antropológicas-UNAM, Volumen 35, 2001, pp. 68-69.

- Antes de resolver se deben de tomar debidamente en cuenta las particularidades culturales de quienes están involucradas para los distintos efectos que pudieran tener lugar.

- En todos los juicios es prerrogativa del sujeto indígena hablar su lengua materna, cualquiera que sea su identidad procesal, y con ello la correlativa obligación del Estado de proveer intérpretes. Asimismo, en los juicios, tienen derecho a contar con defensoras y/o defensores que conozcan de su lengua y cultura.

- En caso que involucren sus tierras, territorios y recursos naturales, incluso los que son propiedad de la Nación, pero cuya extracción o explotación implica una afectación de tierras indígenas, se deben tomar todas las medidas de protección especial consagradas en los artículos 13 a 17 del Convenio 169 de la OIT, aun cuando sean diferentes o complementarias a lo dispuesto por el derecho agrario y el derecho procesal agrario.

- Siempre que el fondo del asunto implique medidas administrativas o legislativas que afecten o hayan afectado a los pueblos indígenas, se les debe haber consultado, y en ciertos casos se debió haber llegado al consentimiento libre, previo e informado.

El referido Convenio enuncia un conjunto de principios de carácter general que de acuerdo a los instrumentos internacionales deben ser observados por las y los juzgadores en cualquier momento del proceso de justicia en los que estén involucradas personas, comunidades y pueblos indígenas, relacionados con:

a) Igualdad y no discriminación;

b) Autoidentificación;

c) Maximización de la autonomía;

d) Acceso a la justicia;

e) Protección especial a sus territorios y recursos naturales, y

f) Participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte.

Respecto a los *principios de igualdad y no discriminación*, se estima que quienes juzgan tienen que reconocer la personalidad jurídica, individual o colectiva de las personas indígenas que inicien, en demanda de sus derechos específicos, acciones jurídicas ante los juzgados o tribunales, sin que ello implique ningún trato discriminatorio por el hecho de asumir tal condición; también deben proveer lo necesario para comprender la cultura de la persona y para que ésta comprenda las implicaciones de los procedimientos jurídicos.

Por lo que hace a la *autoidentificación*,¹⁸ basta el dicho de la persona para que se acredite la condición de indígena y esto debe ser suficiente para la juzgadora o el juzgador. No es facultad del Estado definir lo indígena, ni expedir constancias o certificados de pertenencia, tampoco controvertir el dicho de quien se ha definido como tal. De esa suerte, quien se autoadscribe como indígena no tiene la carga de la prueba sobre esa circunstancia, pues no es una condición biológica o fenotípica, ni conlleva referentes materiales específicos e inmutables, sino que se trata de una identificación subjetiva con una identidad cultural.

¹⁸ Véase la jurisprudencia 12/2013 emitida por la Sala Superior de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES".

En relación a la *maximización de la autonomía*,¹⁹ este principio sugiere privilegiar la autonomía indígena y no 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.

Respecto al *acceso a la justicia considerando las especificidades culturales*, los pueblos indígenas tienen derecho a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, respetando los derechos humanos y de manera relevante la dignidad y derechos de las mujeres. **Es obligación de los tribunales del Estado, reconocer la existencia de los sistemas normativos indígenas y convalidar las resoluciones y elecciones que se realicen conforme a los mismos, siempre y cuando respeten derechos humanos.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que de acuerdo a lo establecido en el artículo 2, apartado A, fracción VIII, de la Constitución, la tutela judicial efectiva establecida a favor de los pueblos y comunidades indígenas comprende el derecho a ser asistidos por intérpretes, defensoras y/o defensores con conocimiento de su lengua y especificidad cultural y la obligación de quien juzga de implementar y conducir procesos sensibles a tales particularidades.²⁰

¹⁹ Véase el criterio sostenido en la tesis XXXIII/2014 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO".

²⁰ Tesis P. XVIII/2015 (10a.) de rubro: *ACCESO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. FORMA DE GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO RELATIVO TRATÁNDOSE DE PERSONAS INDÍGENAS.*

En relación a *la protección especial a sus territorios y recursos naturales*, las y los juzgadores deben identificar y reconocer si el asunto que conocen involucra la tierra, el territorio o los recursos naturales de una persona o comunidad indígena y asentarlos explícitamente para su posterior protección.

Finalmente, *por lo que hace a la participación, consulta y consentimiento frente a cualquier acción que los afecte*, no puede asumirse que por el hecho de haber sido aprobada una ley o realizado un acto administrativo que afecte la vida de las personas indígenas, haya existido una consulta previa. Quien imparte justicia debe corroborar fehacientemente que en todo acto administrativo o legislativo que les afecte, se haya garantizado el derecho a la participación, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, según el caso.

En esa misma dinámica, esta Sala Superior ha sido sensible a la protección de los derechos humanos de las personas indígenas y sus comunidades, pues ha emitido múltiples criterios que se han recogido en jurisprudencias y tesis, a través de las cuales ha desarrollado toda una línea argumentativa, tendente a maximizar sus derechos, fijando criterios encaminados a:

- a) La suplencia total en sus motivos de agravios, así como su perfeccionamiento ante su deficiencia.
- b) La ponderación de las situaciones especiales, para tener por debidamente notificado un acto o resolución, en pro de un acceso a la tutela judicial efectiva.

- c) La flexibilización en la legitimación, reglas procesales y probatorias para promover los medios de impugnación en materia electoral.
- d) El derecho a la consulta previa e informada, así como los requisitos para su validez.
- e) La designación de una persona intérprete y la realización de la traducción y difusión de las actuaciones.
- f) La maximización de su derecho de asociación.
- g) El reconocimiento a su libre determinación y sistema normativo interno.
- h) El respeto a las normas, procedimientos y prácticas internas aprobadas al momento de la realización de una elección, y
- i) La participación igualitaria de las mujeres en las elecciones por usos y costumbres.

Ahora bien, entre otras, el derecho indígena se caracteriza por la forma particular de conformación, su oralidad y dinamismo.

Sobre el primer punto, Stavenhagen califica como simplista el criterio que considera al derecho indígena como un conjunto de normas “ancestrales” inmutables desde la época colonial, pues si bien se pueden encontrar elementos precolombinos, también contiene otros de origen colonial, así como otros surgidos en la época contemporánea.²¹

Sobre los otros dos aspectos, María Teresa Sierra y Victoria Chenaut consideran que la oralidad es *una característica definitoria*

²¹ Stavenhagen *Op. cit. Supra*, p. 22.

*del derecho indígena, aunado a la vitalidad y flexibilidad que tiene, en relación con los procesos identitarios y de cambio social que viven los pueblos indígenas.*²²

En este sentido, Teresa Valdivia considera que el derecho indígena es flexible, cambiante a las nuevas necesidades sociales, cuenta con la participación plena de las y los ciudadanos, y se basa en el consenso.²³

Por ende, juzgar con perspectiva intercultural implica reconocer la existencia de instituciones propias del derecho indígena, entender su esencia, así como el contexto en el cual se desarrolla y, por ende, no imponer instituciones que resulten ajenas al sistema normativo vigente en el pueblo o comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas.

Por tanto, para identificar el contexto del sistema electoral indígena particular, se puede acudir a las fuentes bibliográficas existentes, solicitar informes y comparecencias de las autoridades comunitarias, así como peritajes jurídico-antropológicos, realización de visitas *in situ* y aceptar a las opiniones especializadas presentadas en forma de *amicus curiae*.²⁴

Lo anterior encuentra sustento en las tesis relevantes XLVIII/2016,²⁵ de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS**

²² Sierra, María Teresa y Chenaut, Victoria; *Los debates recientes y actuales en la Antropología Jurídica: las corrientes anglosajonas*, en Krotz, Esteban; *Antropología Jurídica: Perspectivas socioculturales en el estudio del Derecho*, Anthropos-UAM Iztapalapa, México 2002, p. 125.

²³ Valdivia *Op. cit. Supra*, p. 67.

²⁴ Lo anterior conforme a la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México 2014, pp. 57-61.

²⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, pp 93-95.

PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL y LII/2016, ²⁶ de rubro: SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.

2. Contexto administrativo y cultural

2.1 Organización territorial

De acuerdo al dictamen, mediante decreto legislativo 129, en el año de 1942 se le dio la categoría administrativa de municipio a Santiago Matatlán, el cual se integraría de igual forma por las comunidades de San Pablo Güilá y por Lope, pueblos que no tienen continuidad territorial con la cabecera municipal.²⁷

Actualmente, el municipio se integra por la comunidad de Santiago Matatlán (cabecera municipal); la Agencia Municipal de San Pablo Güilá, y los ranchos: a) San Felipe, b) Blanco y c) Colorado; así como el núcleo rural de Tierra Blanca.

2.2 Cultura y Sistema de cargos de Santiago Matatlán

En Santiago Matatlán (cabecera), la lengua es el zapoteco de Valles del Este Medio.²⁸

Según se desprende del dictamen, Santiago Matatlán tiene un sistema normativo distinto al de San Pablo Güilá, y se caracteriza por lo siguiente:²⁹

²⁶ Ídem, pp. 134-135.

²⁷ Dictamen, p.13

²⁸ Dictamen p. 14.

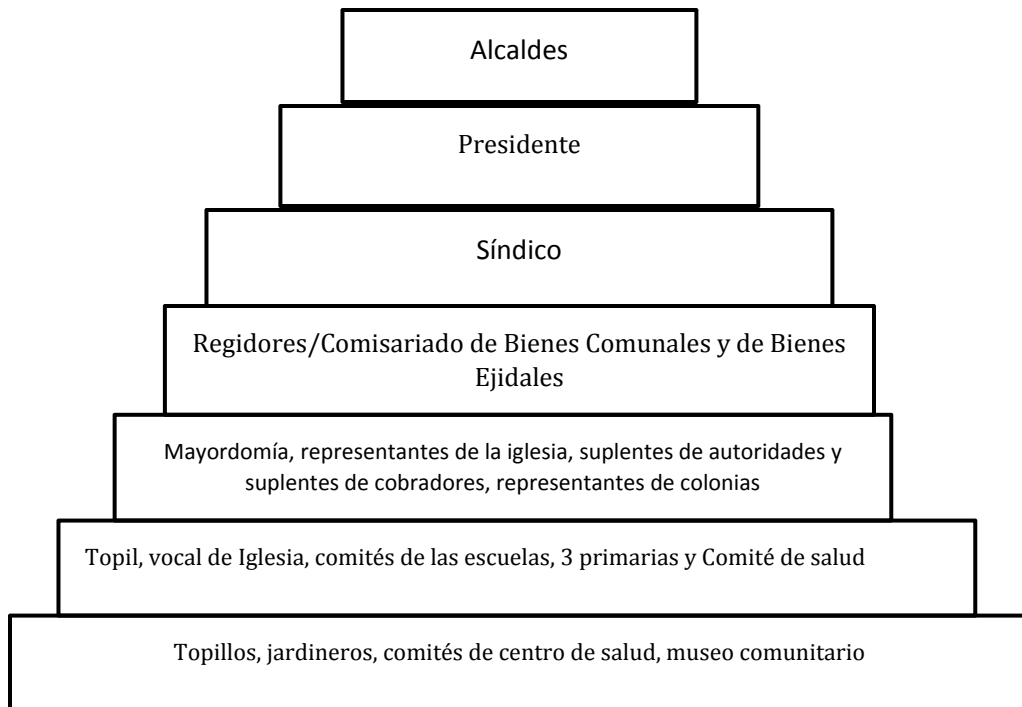
²⁹ Dictamen pp. 19 y 20.

- a) La ciudadanía se adquiere a los dieciocho años y al momento de casarse.
- b) Para ser electo como integrante del cabildo, no se debe pertenecer a algún partido político.
- c) El Consejo Municipal Electoral, de reciente creación, es electo por la Asamblea General Comunitaria, y tiene la función de organizar las elecciones.
- d) Las mujeres participan desde hace años y a partir de las últimas elecciones pueden ser electas para cargos de cuarto nivel (el nivel más alto es el séptimo).
- e) El tequio es convocado por el Comisariado de Bienes Comunales, se desarrolla cada seis meses y su asistencia es voluntaria, sin que exista sanción alguna ante la negativa de cumplirlo y no hay mecanismos para verificar su cumplimiento.

En el dictamen se muestra gráficamente el sistema de escalafón de cargos en la cabecera del Municipio:

Gráfico 1. Sistema de cargos de Santiago Matatlán³⁰

³⁰ Dictamen p.20.



2.3 Cultura y Sistema de cargos de San Pablo Güila

En la agencia San Pablo Güilá la lengua que se habla es el zapoteco de Valles del Noroeste.³¹

En la comunidad de San Pablo Güilá, el sistema está basado en secciones, las que evocan a los sistemas de linaje debido a que no hay continuidad territorial. En un principio, había cuatro secciones, siendo integrada cada una de ellas únicamente por familiares. Sin embargo, actualmente sólo subsisten las secciones primera y tercera.³²

Así pues, el sistema normativo de San Pablo Güilá, tiene las siguientes características:

- a) Conserva la estructura de un cabildo. El Agente es considerado como el Presidente, un Síndico tiene el rol de

³¹ Dictamen p. 14.

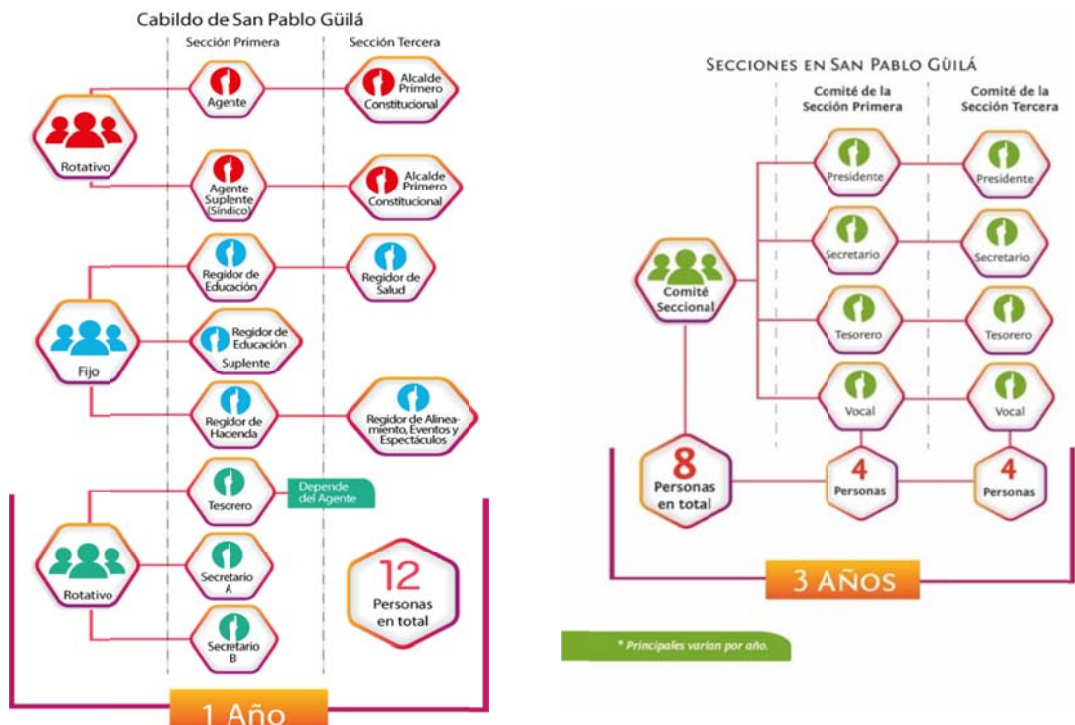
³² Dictamen p. 21.

Agente suplente. Asimismo, cuenta con cuatro Regidores y un Alcalde.

- b) Los cargos principales se rotan año con año entre las secciones, y algunas regidurías están fijas en cada sección.
- c) Hay cinco niveles en el sistema de cargos, que se presta cada ocho o nueve años, antes de llegar a presidente, síndico o alcalde.
- d) Hay asambleas seccionales en las cuales se elige a dos candidatos de la sección, y la Asamblea General es la que determina quién de ellos serán el agente y el síndico.
- e) Cada sección cuenta con una mesa directiva, que es la encargada de verificar que se haya cumplido con el escalafón de la comunidad y actúa como Contraloría.
- f) Los cargos son servicios cívicos y religiosos.
- g) El tequio es un elemento importante en la comunidad. Existe un tequio interno, que es convocado por el Cabildo, y el tequio general, convocado por el comisariado ejidal, se desarrolla en el ejido e incluye la agencia de policía, el núcleo rural y las rancherías.
- h) Las mujeres participan en las asambleas, pero son poco consideradas para ocupar cargos.

En el dictamen se muestra un diagrama en el que se refleja el sistema de escalafón de cargos.

Diagrama 1. Sistema de cargos de San Pablo Güilá³³



Como se ve, las comunidades señaladas se rigen por su propio régimen normativo interno, teniendo cada una de ellas distintas características que distinguen uno de otro.

Incluso, en el oficio PM/2072/2016, de veintiocho de julio de dos mil dieciséis, las autoridades de Santiago Matatlán informaron, entre otras cuestiones, a la DESNI, que en la elección sólo participan los habitantes de la cabecera municipal de acuerdo al Catálogo General de Municipios Regidos por Sistemas Normativos Internos.³⁴

3. Derecho de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.³⁵ Los derechos fundamentales que protegen especialmente a los indígenas, pueden ser derechos individuales o colectivos, estos últimos protegen a las comunidades

³³ Dictamen p. 23.

³⁴ Fojas 175-179 del cuaderno accesorio cinco.

³⁵ Argumentos sostenidos en el SUP-REC-39/2017.

indígenas como sujeto de derecho. Los derechos de autodeterminación y autonomía son derechos colectivos de las comunidades, en donde el sujeto de protección son las propias comunidades indígenas.

El artículo 2 constitucional establece que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. De igual forma, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y señaló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía, entre otros aspectos.

La fracción VII del Apartado A del artículo 2 de la Constitución Federal, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, establece que *“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”*.

De igual forma, el párrafo del apartado A del artículo 2 constitucional 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:

- **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).
- **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 los preceptos constitucionales. 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).

En esa tesitura, la configuración de esos derechos fundamentales reconoce como centro de imputación normativa a las propias comunidades indígenas, asignando a este colectivo la titularidad de los derechos descritos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha señalado que los derechos de los pueblos indígenas presuponen que se protege a las propias comunidades y que éstas son, por tanto, los sujetos de los derechos:

231. En anteriores oportunidades, en casos relativos a comunidades o pueblos indígenas y tribales el Tribunal ha declarado violaciones en perjuicio de los integrantes o miembros de las comunidades y pueblos indígenas o tribales. Sin embargo, la normativa internacional relativa a pueblos y comunidades indígenas o tribales reconoce derechos a los pueblos como **sujetos colectivos del Derecho Internacional y no únicamente a sus miembros**. Puesto que los pueblos y comunidades indígenas o tribales, cohesionados por sus particulares formas de vida e identidad, ejercen algunos derechos reconocidos por la Convención desde una dimensión colectiva[...]

[nota al pie 301]

Así, por ejemplo, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas* de 2007 establece, en su artículo 1, que: "Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos". El artículo 3.1 del Convenio No. 169 de la OIT dispone que: "Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos". En igual sentido, el Comité del PIDESC, en su Observación General No. 17 de noviembre de 2005, señaló expresamente que el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas también asiste a los pueblos indígenas en su calidad de sujetos colectivos y no únicamente a sus miembros como sujetos individuales de derechos (párrs. 7, 8 y 32). Posteriormente, en su Observación General No. 21 de 2009 el Comité interpretó que la expresión "toda persona" contenida en el artículo 15.1.a) del Pacto "se refiere tanto al sujeto individual como al sujeto colectivo. En otras palabras, una persona puede ejercer los derechos culturales: a) individualmente; b) en asociación con otras; o c) dentro de una comunidad o un grupo" (párr.8). Además, otros instrumentos de protección regional como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1986 han establecido la protección especial de ciertos derechos de los pueblos tribales en función del ejercicio de derechos colectivos. [...].³⁶

En atención a lo anterior, los derechos fundamentales de autodeterminación y autonomía pertenecen de manera directa y colectiva a las comunidades indígenas, desde la perspectiva de

³⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos; *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Sentencia (Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012).

protección de derechos humanos tanto nacional, como internacional.

Ahora, si bien la Constitución establece derechos específicos de los pueblos y comunidades indígenas frente a los municipios (fracción, VII del Apartado A del artículo 2), el derecho de autodeterminación y autonomía no se agota en la facultad de nombrar a sus representantes o autoridades municipales.

Como quedó establecido, los sujetos protegidos por los citados derechos son fundamentalmente las propias comunidades indígenas; por lo que la organización de las autoridades y órdenes administrativos ordinarios, no agota ni delimita este derecho.

Es decir, las comunidades ejercen su autonomía y autodeterminación independientemente del sistema orgánico-administrativo municipal. Ello implica que las comunidades tienen el derecho de determinar su propio orden de gobierno interno aun cuando se encuentren dentro o formen parte de un municipio que elija a sus autoridades bajo el sistema de partidos políticos e independientemente de las categorías administrativas que les asigne la ley de cada entidad federativa, y también implica que, dado sea el caso, pueden elegir a las autoridades del ayuntamiento mediante el sistema normativo interno de la comunidad, cuando dichos ámbitos de gobierno así coincidan.

Por otro lado, los ciudadanos indígenas no sólo tienen el derecho de elegir por quien votar para los cargos de elección popular usuales e incluso elegir a sus representantes ante el Municipio, sino que además tienen el derecho de elegir a sus propias autoridades tradicionales, correspondan o no con las autoridades municipales ordinarias.

Ello permite considerar, por ejemplo, que dentro de un estado o un distrito o dentro del territorio de un municipio, puede fácticamente haber dos o más comunidades indígenas y a todas ellas se les está constitucionalmente reconocido su derecho de autodeterminarse y gobernarse autónomamente. Por ello, entre otras cuestiones pueden nombrar sus propias autoridades, independientemente de las autoridades comúnmente denominadas autoridades estatales.

En este entendido, se sostiene que el régimen ordinario municipal se ejerce respecto de un ámbito territorial y administrativo en el que la comunidad o comunidades ejercen la mayor parte de sus derechos de autonomía y de autogobierno. Sin embargo, específicamente el derecho de “elección” de sus propios gobernantes se ejerce de manera diferenciada y en el espacio propiamente comunitario que no necesariamente coincide con el municipal.

Por lo anterior, la protección y eficacia de esos derechos deben actualizarse **sin** que **necesariamente** se subordinen a las categorías orgánicas o administrativas de los municipios.

4. Regímenes municipales diferenciados.³⁷ Precisamente en línea con lo ya destacado acerca de la discrepancia entre el alcance del derecho de autonomía y el régimen administrativo municipal, esta Sala Superior ya ha reconocido que el sistema constitucional prevé la existencia de **regímenes municipales diferenciados**, en el marco de la estructura constitucional del Estado federal mexicano, como se explica a continuación.³⁸

Si bien el municipio libre es una institución política fundamental del Estado federal mexicano, en los términos del artículo 115

³⁷ Argumentos sostenidos en el SUP-REC-39/2017.

³⁸ SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016.

constitucional, también es **una institución flexible**, en el entendido de que ello no implica la creación de un nuevo nivel de gobierno ni de un tipo diferente de municipio.

En el plano fáctico, si bien existen municipios de población mayoritaria indígena (que pueden calificarse como “municipios indígenas en sentido estricto”), lo que puede determinarse mediante procedimientos medibles, existen también municipios en los cuales la población indígena es minoritaria, o bien donde se asientan una o más comunidades.

En tales condiciones, cabe reconocer la existencia de regímenes municipales diferenciados en función de los diferentes contextos normativos y fácticos de los municipios como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, en términos del primer párrafo del propio artículo 115 constitucional. Paralelamente, el ejercicio del derecho a la autonomía puede asumir modalidades diferenciadas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, según lo indicado en párrafos precedentes.

En todo caso, es obligación de las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas, aun cuando la población indígena sea minoritaria, o bien existan dos o más comunidades en un mismo territorio.

Ello implica reconocer que, si en los hechos existen dos comunidades indígenas diferentes en un mismo territorio, es posible concebir jurídicamente un régimen municipal diferenciado en el que coexistan **dos o más autoridades tradicionales**, con derechos,

deberes y obligaciones recíprocos, con las mismas condiciones culturales de autonomía y autodeterminación.

5. Niveles y estándares de protección de los derechos de autonomía de las comunidades indígenas.³⁹ Ahora bien, en un estado democrático de derecho en el que se protege al mismo nivel la libertad y los derechos político-electorales de los individuos y a su vez los derechos de las comunidades indígenas a determinar y mantener sus sistemas tradicionales de normas, se generan necesariamente tensiones entre ambos derechos.

Estas tensiones, en principio, se pueden diferenciar en dos tipos.⁴⁰ El primero, ocurre cuando la autonomía de las comunidades se opone contra sus propios miembros, denominados conflictos **intracomunitarios o intragrupales**. Este tipo de conflictos protege a las comunidades de grupos internos *-disenso interno-* de individuos que no quieran seguir con las normas tradicionales. Este tipo de ejercicio de la autonomía se reflejan en “restricciones internas”.

El segundo tipo, se suscita cuando los derechos de las comunidades se oponen al resto de la sociedad o al Estado, conflictos que se denominan **extracomunitarios**. Con este derecho se protege a la comunidad de interferencias y decisiones externas, y cada vez que se ejercen se crea una de las “protecciones externas” de la comunidad.

Sin embargo, esa tipología de conflictos no se agota en esas dos dimensiones, sino que, a juicio de esta Sala Superior se debe considerar también que el derecho de autonomía de las

³⁹ Argumentos sostenidos en el SUP-REC-39/2017.

⁴⁰ En esta argumentación se sigue el estudio propuesto en Will Kymlicka, *Ciudadanía Multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*, traducción Carmen Castells, Paidós, Barcelona, 1996, pp. 57 a 71.

comunidades indígenas implica que éste puede ser oponible a diversos sujetos según el orden jurídico en el que se relacionen con la propia comunidad. Esto es, el derecho de autodeterminación y/o específicamente el de autogobierno, puede ser oponible a las autoridades del estado, a otras comunidades y/o a los individuos de la comunidad en lo individual.

Cuando se trata del alcance del derecho de autogobierno frente al Estado, el derecho de la comunidad adquiere una eficacia más intensa y, por así llamarle “vertical”, dados los deberes que corresponden al Estado en su calidad de garante frente a la comunidad que, además, se encuentra en un plano de disparidad jerárquica frente al mismo; se trataría, por ejemplo, de los casos como los de Cherán⁴¹ y/o Ayutla de los Libres⁴² o algún otro en donde la comunidad se enfrente a las autoridades estatales o municipales electas bajo el sistema de partidos políticos, en búsqueda de satisfacer diversos aspectos de su derecho de autodeterminación.⁴³

Por otro lado, la autonomía y autodeterminación también se puede hacer valer ante los propios individuos pertenecientes a la comunidad. Esos derechos implican que las comunidades pueden crear normas para autorregularse e incluso regular a sus integrantes. Otra especie de eficacia “vertical” de esos derechos es, entonces, la que puede hacerse oponible a la propia comunidad, es decir cuando válidamente la comunidad regula la conducta de sus integrantes.

La intensidad o estándar de análisis de las normas comunitarias o de las restricciones que imponga la comunidad a sus miembros

⁴¹ SUP-JDC-9167/2011

⁴² SUP-JDC-281-2017 y SDF-JDC-545/2015

⁴³ SUP-JDC-1865/2015 y el diverso REC-1966/2016

deberá pasarse bajo un análisis que pondere la afectación a los derechos de los individuos *vis a vis* el derecho de la comunidad bajo una perspectiva de pluralidad, siempre garantizando el respeto a los derechos de igualdad y no discriminación y de dignidad, así como otros que constituyen el “coto vedado” (Garzón Valdés) o “esfera de lo indecible” (Ferrajoli) que constituyen bienes jurídicos indisponibles, incluso, para la comunidad, aunque interpretados desde una perspectiva intercultural.

Una tercera manera en que se pueden presentar conflictos respecto de la autonomía y autodeterminación de las comunidades sucede cuando los derechos de dos comunidades indígenas se tensionan entre sí. Estos conflictos podrían identificarse como **intercomunitarios** y, en esos casos, las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

Estas tensiones implican la vigencia de los derechos en relaciones de dos sujetos que se encuentran en un plano de igualdad, o bien, en una relación de horizontalidad.⁴⁴

En este sentido, los conflictos de autonomía de dos comunidades indígenas son una especie de conflicto creado por la eficacia horizontal de los derechos fundamentales en relaciones de dos sujetos de derechos que están en una situación de simetría.

⁴⁴ En esa argumentación esta Sala Superior sigue la doctrina de la eficacia horizontal de la Constitución y los derechos fundamentales (*drittwirkung*), establecida por el Tribunal Constitucional Alemán en el caso Lüth; *BVerfGE 7, 198*. Doctrina que ha sido reconocida como parte de la doctrina constitucional de los derechos fundamentales en nuestro país también por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia cuyos datos de identificación y rubro son los siguientes: Décima Época; Registro: 159936; Primera Sala; Jurisprudencia; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2; 1a./J. 15/2012 (9a.); Página: 798; rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.

En principio, no existen normas que resuelvan conflictos intercomunitarios en los que se tensionan dos derechos fundamentales de dos comunidades. Por lo que éstos conflictos deben arreglarse aplicando directamente la Constitución, teniendo en cuenta el peso específico de los principios que se relacionan con el pluralismo cultural (primer párrafo, artículo 2), la autonomía y la autodeterminación, y las circunstancias específicas de cada caso, para poder valorar hasta donde alcanzan los derechos de ambas comunidades y/o cuando implican una restricción a la esfera de autonomía y derechos de la otra.

Sin embargo, deben distinguirse de aquellos conflictos en los que los ciudadanos oponen sus derechos fundamentales en relaciones jurídicas frente al Estado, o frente a su comunidad, en cuyo caso debe valorarse la proporcionalidad de las medidas que suponen *restricciones internas* atendiendo a los derechos fundamentales en juego.

Este tipo de relaciones (que generalmente son comunidad-Estado o bien comunidad-individuo) generalmente son de supra-subordinación entre los sujetos, lo que permite tener, en principio, una perspectiva de maximización, en la medida de lo posible, de los derechos fundamentales, ya que éstos son una limitante constitucional del ejercicio del poder y de defensa de los derechos de los sujetos más desprotegidos.

En este tipo de casos, esta Sala Superior ha seguido una línea jurisprudencial fuerte en el sentido de reconocer límites a la autonomía de las comunidades indígenas en los derechos fundamentales de sus individuos y protegerlos frente a

intervenciones no justificadas que comentan las comunidades en su perjuicio.⁴⁵

No obstante, en las relaciones en las que se encuentran dos sujetos con iguales derechos (comunidad-comunidad), la relación jurídica provoca una colisión entre ellos, y la necesaria ponderación entre ambos por parte del operador jurídico para resolver los conflictos, considerando que se trata de dos sujetos que requieren igual protección y están en un plano horizontal, de manera que las interferencias en un derecho fundamental están en correlación directa de la satisfacción del otro derecho con el que colisiona.

Por tanto, el juzgador para resolver conflictos entre dos comunidades igualmente autónomas no puede recurrir a un ejercicio de maximización y protección unilateral de uno de los derechos en conflicto, sino que debe realizar una ponderación de aquellos derechos y dimensiones que colisionen.

6. Universalidad del voto.⁴⁶ En el caso concreto, el principio fundamental que se estimó vulnerado es el de universalidad del voto, es decir, que el Instituto Electoral local determinó que la elección de la comunidad de Santiago Matatlán no podía ser válida porque se había excluido a los ciudadanos de la Agencia de San Pablo Güilá, para participar en la elección de municipales.

Sobre el particular, esta Sala Superior ha considerado que para ejercer el voto, se debe tener el carácter de ciudadano y no estar suspendido en el ejercicio de los derechos político-electorales; es decir, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en

⁴⁵ Como ejemplo véanse las siguiente Jurisprudencias 37/2014, SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO; y Jurisprudencia 22/2016, SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

⁴⁶ Argumentos sostenidos en el SUP-REC-39/2017.

las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos de cualquier nivel de gobierno, sin que sean relevantes otras circunstancias, condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

El criterio sobre el que se apoya esta igualdad democrática es únicamente el de ser **ciudadano** en el ejercicio y goce de los derechos políticos que le son inherentes; esto es, el único factor relevante para su establecimiento es la **pertenencia a la comunidad política** sobre la que la autoridad electa ejercerá sus funciones.

En específico, el derecho al **voto** es fundamental, de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no es absoluto, sino requiere ser limitado por el legislador ordinario competente a través de una ley, tal como se establece en el artículo 35 de la Constitución. En el caso de las comunidades indígenas, debe entenderse que son las propias normas del sistema normativo interno las que delimitan este ejercicio.

Al respecto, es preciso señalar que el vínculo de la ciudadanía y ciudadanos a una determinada comunidad política (Estado, municipio, comunidad indígena) puede válidamente establecerse, en términos generales, mediante ciertos criterios no taxativos, entre los que se encuentran los siguientes:

a) Por nacimiento en el territorio: se trata del criterio *ius soli* (derecho del suelo) según el cual el sólo hecho del nacimiento en un determinado territorio es suficiente para configurar el vínculo político.

b) Por nacimiento fuera del territorio: se da cuando una persona, independientemente del lugar dónde nace, adquiere el vínculo por la relación de filiación con su madre o padre (*ius sanguinis*).

c) Por residencia: se adquiere por el hecho de residir en un lugar, incluso es un requisito de elegibilidad que deben cumplir quienes pretenden obtener un cargo de elección popular, cuando no son originarias de donde se realice la elección, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad.⁴⁷

Así resulta válido, desde una perspectiva constitucional que las comunidades políticas delimiten a sus electores por criterios proporcionales y objetivos que revelen **pertenencia a la comunidad**. Requisitos que desde una perspectiva intercultural también adquieren un matiz distinto, que va más allá de un vínculo territorial o filial.

Esto es, las comunidades indígenas generan sus propios sistemas que les permiten, de forma autónoma, considerarse como miembros de su comunidad. Por ello, los requisitos de pertenencia a una comunidad política pueden derivar de sus propias tradiciones, cultura y cosmovisión.

Con base en ello, se puede afirmar que la universalidad del voto sólo tiene como ámbito de protección y validez al interior de la comunidad, siempre que se vincule con criterios de pertenencia. De lo contrario se llegarían a extremos en los que cualquier persona

⁴⁷ Lo anterior lo sostuvo la Sala Superior en el SUP-JRC-0174-2016

podría votar y ser electa para cualquier cargo, sin pertenecer a la comunidad ni tener vínculo alguno con ella.

Igualmente, entender la universalidad del voto sin el vínculo a la comunidad indígena, implicaría que todas las personas de una comunidad puedan ser elegidas como autoridades tradicionales de otra diversa.

Lo anterior también tiene sustento en el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus propias autoridades, ya que sólo las personas que pertenecen a esas comunidades pueden elegir y ser elegidas.

7. Universalidad del voto en la elección de Santiago Matatlán.⁴⁸

Esta Sala Superior considera que, dado que Santiago Matatlán y San Pablo Güilá son comunidades autónomas, cada una puede delimitar los criterios de pertenencia a la comunidad para poder votar y ser votados como sus autoridades tradicionales.

De manera que en el ejercicio de esos derechos de autonomía y autodeterminación, las comunidades pueden determinar válidamente que sólo quienes pertenecen a Santiago Matatlán tienen el derecho al voto en esa comunidad, mientras que sólo quienes pertenecen a la comunidad de San Pablo Güilá pueden votar y ser electos como autoridades de la misma.

Precisamente, la Sala Xalapa consideró inválida la elección de la cabecera municipal, porque sólo las personas de la comunidad de dicha cabecera fueron las que participaron en esa elección, lo que en principio es válido porque deriva del derecho de autodeterminación y, en específico, del de autogobierno como ya se ha explicado.

⁴⁸ Argumentos similares fueron sostenidos en el SUP-REC-39/2017.

Ahora bien, esta Sala Superior no coincide con el análisis de la Sala responsable, respecto a que el derecho de autodeterminación de Santiago Matatlán tiene que respetar la universalidad del voto de manera absoluta, en el sentido de permitir que todas las personas que habitan en el territorio del municipio, pertenezcan o no a su comunidad, deben participar en sus elecciones.

Esa interpretación, en primer lugar, no corresponde con la lógica del principio de universalidad del voto, porque como se razonó, ese principio se vincula fuertemente con la pertenencia a la comunidad política. Es decir, el derecho a votar es universal para todas las personas que cumplan con los requisitos de pertenencia a la comunidad.

Por ello, si Santiago Matatlán sostiene que conforme a su propio sistema normativo sólo pertenecen aquellos ciudadanos de la comunidad-cabecera, entonces sólo esos ciudadanos tienen ese derecho. De manera que, si la comunidad de San Pablo Güilá es autónoma e independiente de la primera, es posible considerar que quien pertenece a la Agencia Municipal no cumple los requisitos para ser ciudadano de la cabecera.

La interpretación de la universalidad del voto que realizó la Sala Xalapa implicaría que, dado que ambas comunidades se asientan en el Municipio, desde el punto de vista territorial, ambas tendrían derecho de participar en los cargos tradicionales de Santiago Matatlán y, a su vez, ambas comunidades tendrían derecho de participar en la designación del Agente y demás cargos en San Pablo Güilá.

Esa visión no corresponde con la lógica de la universalidad del voto, ni tampoco respeta los derechos comunitarios de ambas

comunidades, ya que genera interferencias injustificadas. Ello, porque permitiría que la comunidad de la Agencia interfiera en la autonomía de la comunidad de la Cabecera, y la Cabecera influyera en la elección de la Agencia, desdibujando la autonomía de ambas comunidades.

Contrariamente, la perspectiva intercultural permite estimar que no se vulnera el derecho a la universalidad del voto de la Agencia, porque si se considera a San Pablo Güilá como una comunidad autónoma y autodeterminada, el derecho comunitario de participación se cumple al interior de la propia comunidad de la Agencia. De ahí que no se justifique anular la elección de Santiago Matatlán, porque, en este caso concreto, la universalidad del voto de San Pablo Güilá sólo tiene ámbito de aplicación en la propia comunidad.

Además, el sistema normativo de Santiago Matatlán es incompatible con el de San Pablo Güilá, pues los tequios y el escalafón corresponden a sistemas jurídicos distintos. Por lo que, sus propias normas internas no permiten que ciudadanos de una comunidad sean autoridades en la otra, y viceversa.

Ahora bien, el pluralismo jurídico y la perspectiva intercultural permite a esta Sala Superior considerar que el reclamo de la comunidad de San Pablo Güilá para participar en las elecciones de Santiago Matatlán, se basa en que San Pablo Güilá trata de oponer su derecho de participación política derivado de su carácter de comunidad autónoma y autodeterminada, para participar en aquellas decisiones del cabildo que pueden afectar a la comunidad de la Agencia.

Por otra parte, el reclamo de autonomía de Santiago Matatlán, es que la comunidad de San Pablo Güilá no interfiera en su sistema normativo interno para nombrar a sus autoridades tradicionales.

Desde esa perspectiva, el actual conflicto se trata **de una colisión de dos derechos de autonomía**, por un lado, Santiago Matatlán que quiere mantener su sistema de elecciones sin interferencias de otra comunidad y, por otro lado, San Pablo Güilá que quiere intervenir en las decisiones que toma la cabecera y que afectan su autonomía.

Esta colisión de derechos no se resuelve con la nulidad de la elección, porque esa medida no cumple con el tercer nivel de análisis para resolver la colisión de principios, consistente en que la medida analizada sea necesaria para el fin que busca, porque existen otras alternativas que llegan al mismo fin legítimo buscado, sin que se vulnere la autonomía de Santiago Matatlán.

Esas otras medidas que permiten la maximización de los dos derechos pueden consistir en lo siguiente.

Reconocer a la comunidad de San Pablo Güilá como una comunidad autónoma y en condiciones de igualdad con la cabecera. A partir de lo cual, se pueden prever acciones que consistan en vincular a la comunidad de Santiago Matatlán para que, en un plazo determinado, abra canales de comunicación y negociación con San Pablo Güilá, a efecto de generar acuerdos que cumplan ambas partes respecto de cómo participará la Agencia en las decisiones que afecten a su comunidad.

Lo anterior, en el entendido de que esta sentencia reconoce a la Agencia como comunidad autónoma, por lo que tiene todos los derechos correspondientes para lograr que sea tratada como una

comunidad con los mismos derechos que la cabecera, por ejemplo, a que se le **consulte** de todas las decisiones que le puedan afectar.

Además, obligar a Santiago Matatlán a incluir el derecho al voto de San Pablo Güilá, genera una intervención de la autoridad estatal en un conflicto intercomunitario, sin poner antes las condiciones para que se solucione a partir del ejercicio de ambas autonomías.

Finalmente, son inoperantes los agravios de la parte actora, relacionados con la omisión de valorar los documentos en que consta la publicación de la convocatoria y las causas por las que las localidades aledañas no ejercieran su voto.

Lo anterior, porque son cuestiones de legalidad, de ahí que no resulta procedente su examen mediante el presente medio de defensa, en tanto se circunscribe a temas de constitucionalidad, lo que no ocurre con los argumentos aludidos.

OCTAVO. Sentido y efectos de la sentencia. De acuerdo a lo expuesto, se debe **revocar**, la sentencia de la Sala Xalapa, dictada en el juicio ciudadano SX-JDC-810/2016, y **confirmar** la resolución emitida por el Tribunal Electoral local en los juicios JNI/23/2016 y JDCI/56/2016.

Asimismo, se **reconoce la validez** de la elección realizada por la Asamblea General Comunitaria de Santiago Matatlán, el dos de octubre de dos mil dieciséis y, en consecuencia, se **vincula** al Instituto Electoral local para que emita la declaración y constancias que conforme a derecho correspondan.

De igual forma, se **vincula** al Instituto Electoral local para generar el diálogo entre Santiago Matatlán y San Pablo Güilá, a efecto de

generar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la citada agencia.

NOVENO. Comunicación Culturalmente Adecuada de la Sentencia

Con el objeto no sólo de promover la mayor difusión y publicitación del sentido y alcance de la presente resolución por parte de los integrantes de la comunidad del Municipio, sino también porque es preciso emplear un lenguaje claro y sencillo, para comunicar efectivamente esta sentencia —y toda decisión jurisdiccional—, particularmente a los justiciables, al Municipio y a las personas indígenas que lo integran, esta Sala Superior estima procedente elaborar una comunicación oficial de la presente resolución en **formato culturalmente adecuado de lectura para su fácil traducción**, para facilitar su traducción a las lenguas que correspondan, con base en el Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, Variantes Lingüísticas de México con sus Autodenominaciones y Referencias Geoestadísticas.

Al respecto, con base en lo previsto por los artículos artículo 2, apartado A, de la Constitución; 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y 13, numeral 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como 4 y 7 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, que reconocen los derechos lingüísticos de las poblaciones indígenas como forma de promoción de su propia cultura, en particular el derecho a conocer y dar a conocer sus derechos y su cultura en su propia lengua, esta Sala Superior considera procedente comunicar esta sentencia en formato de lectura fácil, para facilitar a los miembros de la comunidad el conocimiento de su sentido y alcance.

Lo anterior es acorde con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, y contribuye a la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas como parte de los fines del Estado mexicano en su carácter pluricultural, atendiendo al reconocimiento legal del carácter nacional de las lenguas indígenas.⁴⁹

En el caso, se estima conveniente la traducción de la comunicación en formato de lectura fácil y de los puntos resolutiveos de la sentencia, a fin de que tanto la versión en español como las versiones en lengua indígena puedan ser consultadas.

Par tal efecto, se solicita al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que, de conformidad con la cláusula segunda, incisos a) y e), del Convenio General de Colaboración, firmado el seis de mayo de dos mil catorce entre este Tribunal y dicho Instituto, colabore para realizar la traducción de la siguiente comunicación y de los puntos resolutiveos, en el lenguaje propio de las comunidades de Santiago Matatlán y San Pablo Güilá.

Para ese efecto, se deberá considerar como comunicación de la presente sentencia en formato de lectura fácil la siguiente:

En el presente asunto se determinó la validez de la elección llevada a cabo por la Asamblea General Comunitaria de Santiago Matatlán.

La Sala Xalapa revocó la validez de esa elección porque consideró que indebidamente no se permitió participar a las personas de San Pablo Güilá. Sin embargo, esta Sala Superior considera que la elección es válida.

⁴⁹ Ello es acorde también con la jurisprudencia 32/2014, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, pp. 26 y 27.

La cabecera municipal no tiene la obligación de permitir el ejercicio del voto a las personas de San Pablo Güilá, porque se trata de dos comunidades distintas con un sistema de cargos y normas internas diferentes.

Pero la cabecera sí tiene el deber de dejar participar a la agencia y consultar a sus miembros en las decisiones que afecten a la agencia; destacadamente las decisiones sobre el uso y reparto de los recursos públicos.

Es decir, San Pablo Güilá tiene derecho de participación política para participar en las decisiones del cabildo que pueden afectar a su comunidad; pero no puede interferir en el sistema normativo interno de Santiago Matatlán ni en la designación de candidatos para las autoridades tradicionales de la cabecera municipal.

La sentencia de Sala Xalapa no es correcta porque el conflicto entre ambas comunidades no se resuelve con la nulidad de la elección, ya que existen otras medidas alternativas que llegan al mismo fin sin que se vulnere la autonomía de Santiago Matatlán, como lo es reconocer a la comunidad de San Pablo Güilá como una comunidad autónoma y en condiciones de igualdad con la cabecera.

Por ello, se debe ordenar a la comunidad de Santiago Matatlán para que, en un plazo razonable, abra canales de comunicación y negociación con San Pablo Güilá, a efecto de generar acuerdos para que la agencia participe en las decisiones que afecten a su comunidad.

Dichos acuerdos deben reconocer que **la cabecera tiene que consultar a la agencia** de todas las decisiones que puedan afectar a su comunidad y debe reconocer también el derecho a la **transferencia y administración autónoma de los recursos** que le corresponden a la agencia.

Esta Sala Superior considera que la solución del conflicto entre ambas comunidades debe generarse a partir del ejercicio de ambas autonomías y en virtud de acuerdos políticos que ellas mismas establezcan y que respeten la igualdad de las dos comunidades, pero no debe imponerse una solución como la determinada por la Sala Xalapa, porque es una intervención injustificada de las autoridades

estatales en la esfera de la autonomía de ambas comunidades.

Por todas estas razones, esta Sala Superior ha decidido:

1. Revocar la sentencia de la Sala Xalapa SX-JDC-810/2016.

2. Reconocer la validez de la elección llevada a cabo por la Asamblea General Comunitaria en Santiago Matatlán, el dos de octubre de dos mil dieciséis, y **ordenar** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para que emita la declaración y constancias de validez.

3. Ordenar al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para que genere un diálogo entre San Pablo Güilá y Santiago Matatlán a efecto de generar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la agencia.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

PRIMERO. Se **revoca** la resolución impugnada y, en consecuencia, se deja sin efectos los actos realizados en cumplimiento de la misma.

SEGUNDO. Se **confirma** la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y se **declara válida** la elección de municipales de Santiago Matatlán.

TERCERO. Se **vincula** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para generar mecanismos de diálogos y acuerdos entre las comunidades de Santiago Matatlán y San Pablo Güilá, para generar consensos sobre la participación política y protección de los derechos de la Agencia.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

Devuélvase los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos de la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-33/2017, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

Con el debido respeto a las señoras Magistradas y los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, a fin de expresar las razones por las que me aparto de las consideraciones sustentadas por la mayoría, formulo el presente **voto particular**.

1. Consideraciones de la mayoría

En la sentencia aprobada por la mayoría de quienes integran el Pleno de la Sala Superior, se señala que el Municipio de Santiago Matatlán, se integra por la comunidad de San Pablo Güilá y los ranchos San Felipe, Blanco y Colorado, así como el núcleo rural de Tierra Blanca.

Se describen las diversas formas en que las cosmovisiones de sus integrantes que se observan a efecto de integrar a sus autoridades, evidenciando que la cultura y sistema de cargos de Santiago

Matatlán (cabecera), cuenta con un escalafón y tequios diversos al de la comunidad de San Pablo Güilá (agencia), y cada una usa como lengua madre un derivado del zapoteco distinto.

En atención a tales diferencias, los derechos fundamentales de autodeterminación y autonomía adquieren intensidades distintas y, en consecuencia, de ejercer tales derechos con independencia del sistema orgánico-municipal.

Bajo tales premisas, el principio de universalidad del voto tiene como ámbito de protección y validez, únicamente, la comunidad que cumpla con los requisitos de pertenencia que establezcan, en el caso, las propias comunidades indígenas en el ejercicio de autodeterminación.

Por tal razón, que en el Municipio de Santiago Matatlán, las elecciones de las autoridades de la cabecera municipal, no se apeguen a la universalidad del voto de manera absoluta, es conforme a derecho, pues al ser una comunidad autónoma, solamente los ciudadanos de la cabecera tienen derecho a ejercer el voto en ambas vertientes.

De esta manera, excluir a los habitantes de la comunidad de San Pablo Güilá, no resulta violatorio del principio de universalidad, ya que con el sistema normativo con que cuenta celebra sus propias elecciones y en ejercicio de su autonomía nombra a sus propias autoridades.

Bajo tales consideraciones, establece que las autoridades de cabecera del Municipio Santiago Matatlán, tienen las mismas atribuciones que las autoridades de la comunidad de San Pablo Güilá, implicando, en el caso que los recursos provenientes de la

Federación sean transferidos y administrados de manera autónoma por esta última comunidad, en el supuesto de que así lo determinen.

La sentencia de la mayoría, concluye lo anterior, al considerar que derivado del reconocimiento del derecho de autonomía resulta admisible que las autoridades municipales de la cabecera, no necesariamente se apeguen a la categoría orgánica-administrativa que contempla el artículo 115 constitucional, reconociendo la existencia de modalidades diferenciadas del régimen municipal.

2. Razones del disenso

- **Respecto los acuerdos derivados de los trabajos de mediación entre ambas comunidades**

Esta Sala Superior, con relación en las diversas controversias planteadas respecto la tensión de derechos que se presenta cuando converge el derecho de autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, en relación con el principio de universalidad del sufragio, ha desarrollado una doctrina judicial mediante la cual ha establecido la necesaria ponderación que se debe realizar, lo cual implica un cambio de paradigma atendiendo a las condiciones fácticas de cada caso, a efecto de poder solventar la tensión que se presenta entre estos derechos fundamentales y diversos principios Constitucionales.

Por tal motivo la solución no es universal, y debe examinarse el caso concreto con herramientas y pruebas fehacientes para tomar la decisión que mejor atempere la tensión entre los derechos fundamentales inmiscuidos, a efecto de evitar la imposición externa

de arreglos electorales que puedan constituir una interferencia injustificada en las comunidades y pueblos indígenas.

Ahora bien, en el presente caso disiento respetuosamente, en virtud de que las gestiones llevadas a cabo por la agencia municipal de Santiago Güilá, para participar en la elección de concejales del ayuntamiento de Santiago Matatlán, se llegaron a materializar en un convenio celebrado el trece de febrero de dos mil catorce, con apoyo de la mediación de la Secretaría General de Gobierno, en el cual, en su punto décimo se estableció:

“DÉCIMO. Las partes se comprometen en generar las condiciones que garanticen la participación de los ciudadanos de la agencia de San Pablo Güilá y sus agencias de policía Rancho San Felipe, Rancho Blanco y sus Núcleos Rurales Tierra Blanca y el Colorado, en la Elección de Concejales para el ayuntamiento del siguiente periodo 2017-2019, procurando a la mayor brevedad las mesas de trabajo, coadyuvando con la Secretaría General de Gobierno y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, reconociendo en todo momento su derecho a votar y ser votados”.

Por tal motivo y precisamente en aras de observar un pleno respeto a la auto-organización de las comunidades indígenas, es que considero que, en el caso, el convenio de mérito debe ser elemento central de la forma en que ambas partes han de conducirse; por ende, el mismo debe ser respetado porque precisamente es el resultado de abrir canales de comunicación que aminoran las controversias que se presentan, justamente en pro de un proyecto común, que es el desarrollo de tales comunidades cumpliendo su cosmovisión y realizando un ejercicio de sus derechos político-electorales apegado al principio constitucional de universalidad del sufragio, en atención a que ambas comunidades cohabitan en el mismo municipio.

Por tal motivo, es que, a mi parecer el convenio mencionado cobra especial relevancia, pues es la evidencia de que a través de

trabajos de mediación, ambas comunidades se abran a un diálogo en el que establezcan reglas comunes a efecto de elegir a las autoridades del Ayuntamiento, que representará a ambas en el sistema orgánico-administrativo que contempla el sistema federal, que logra amalgamar la cosmovisión de dichas comunidades a las formas de organización del Estado Mexicano y materializa que todas las voces y expresiones de los ciudadanos que integran el municipio tengan cabida en el Municipio, tal como lo dispone nuestra Carta Suprema.

Así, el derecho de autonomía de las comunidades y el principio de universalidad del sufragio, con la emisión del convenio puede afirmarse que son figuras jurídicas complementarias y coexistentes, desde mi punto de vista, y como juzgador en esta materia nos corresponde realizar pronunciamientos tendentes a producir una concordancia práctica, en la que coexistan de modo armónico.

Aunado a lo anterior, considero que ulterior desconocimiento de dichos acuerdos constituye una regresión que aminora el principio de progresividad, porque no debe perderse de vista que es mandato constitucional que la autonomía y libre determinación de nuestros pueblos y comunidades indígenas se ejerza dentro del marco constitucional que asegure la unidad nacional y que se respeten irrestrictamente los derechos y principios establecidos para el ejercicio de las prerrogativas político electorales de todo el pueblo indígena, por lo que como Tribunal Constitucional, esta Sala Superior tiene la encomienda de analizar de manera prudente y ponderada a cada caso concreto, a efecto de establecer la intensidad con la que cada derecho fundamental involucrado en conflictos intercomunitarios deben ser aplicados a fin de emitir la

solución que sea más justa según las circunstancias específicas de cada asunto.

Esto es acorde con el criterio emitido por unanimidad de votos en los recursos de reconsideración 1151/2017 y 1154/2017 acumulados, en los que, los integrantes del Pleno de esta Sala establecimos que la universalidad del voto es compatible con las comunidades autónomas, cuando en ejercicio de tal prerrogativa y por consenso entre las comunidades acuerdan reglas electivas que dan lugar a la participación de las agencias y los diversos núcleos de población asentados en el municipio, pues el cumplimiento de tales acuerdos previos constituye una garantía del ejercicio a la libre determinación de la comunidad indígena para elegir a sus autoridades y ponga de manifiesto que su cumplimiento deriva del ejercicio deliberativo y aquiescencia de las propias comunidades.

• Respecto el régimen municipal diferenciado.

Asimismo, no comparto las referidas consideraciones de la sentencia aprobada por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Sala Superior, en virtud de que, en mi concepto, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se manifiesta en la libertad para decidir sus formas internas de organización política; misma que se traduce en la libertad para elegir a sus representantes o autoridades conforme a sus tradiciones y normas internas.

Dicho reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas asentadas en las entidades federativas, parte de la base de la división de su territorio, en el caso de los Estados, los municipios cuyo órgano de gobierno es el ayuntamiento; de ahí que, la elección de las autoridades propias de la comunidad indígena, y,

contrario a lo que sostiene el criterio de mayoría, deben tener correspondencia con las autoridades municipales ordinarias.

El abrir la posibilidad de que, bajo la justificación del ejercicio del régimen municipal diferenciado, se traduzca en que sea la agencia quien llegue a administrar los recursos provenientes de la Federación rompe la lógica y finalidad constitucional del municipio, así como las funciones que tiene asignadas el Ayuntamiento, al pretender legitimar y reconocer un nivel de gobierno que cuya existencia no reconoce la Constitución, lo que de suyo constituye una transgresión al sistema federal.

En mi opinión, la circunstancia de que el Estado Mexicano está obligado a garantizar la autonomía y libertad de organización de los pueblos indígenas lleva a considerar que tienen derecho de elegir a sus gobiernos bajo el marco y forma en que la Constitución contempla; de ahí que, el reconocimiento de un régimen administrativo de las agencias, constituye un nivel de gobierno que nuestra norma fundamental no prevé.

Sostener dicha posibilidad da lugar a la transferencia y administración autónoma de los recursos a la agencia municipal, lo que lleva a crear una autoridad de facto, que deslegitima la conformación federal del Estado Mexicano, cuya base de la división territorial y organización política es el municipio, por lo que, al pretender reconocer un nivel de gobierno que la soberanía no ha decidido establecer a efecto de que las comunidades y pueblos indígenas ejerzan su derecho de autonomía, a mi parecer no puede superponerse a la estructura en la que se organiza el Estado Mexicano.

Así, el que el que el órgano de gobierno de los municipios sea el ayuntamiento ocasiona que dicho órgano se encuentre integrado por representantes de todas las comunidades asentadas en el territorio con que el Municipio cuenta, por tanto, es válido considerar que es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política, administrativa, jurídica, social, territorial y económica, que constituye una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población.

El reconocer a la agencia municipal y a la cabecera municipal como comunidades autónomas, y que la agencia municipal, a través de sus autoridades pueda administrar los recursos provenientes de la Federación da lugar a la creación de facto a un ámbito de gobierno diferente del ayuntamiento; situación que, a mi consideración, no encuentra justificación en el ejercicio del derecho de autonomía de la comunidad indígena que se agrupa en la agencia municipal.

Lo anterior, porque el sistema federal en el que descansa la democracia representativa del Estado Mexicano, diseñó que el municipio a través del ayuntamiento, será el encargado de velar por la organización política de su población, sobre la base del crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia, la equidad y los principios de la democracia mexicana.

Por tal motivo, es que las decisiones que las autoridades del Ayuntamiento determinen, necesariamente tendrán repercusiones sobre la totalidad de la población del municipio, en el entendido de

que dicha población se conforma por todos los centros de población asentados en el territorio del municipio.

En este sentido, en el Estado de Oaxaca⁵⁰ se establece que las actuaciones de las comunidades indígenas en donde se les reconoce el derecho para la elección de los funcionarios de los ayuntamientos, deben ser compatibilizadas y convalidadas por las autoridades estatales y de ningún modo podrán contravenir a la Constitución Federal.

De esta manera, dada la naturaleza jurídica del ayuntamiento y las funciones constitucionales que tiene conferidas, no es factible señalar que representa y gobierna solamente a la comunidad de la cabecera municipal, sino por el contrario tiene la función de representar a una agrupación social asentada en un territorio delimitado, con independencia de si se trata de una o varias comunidades indígenas con sistemas de cargos y formas de autogobierno propios; de ahí que la Federación se relacione con éstas autoridades para efecto de ejecutar la coordinación presupuestal que la Federación destina al régimen municipal, entre otras tareas.

Por tal motivo, es que considero que el reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo ámbito de gobierno, ni mucho menos en sentido de facultar a las autoridades de las agencias municipales para ejercer y desarrollar las funciones que corresponden al Ayuntamiento, pues a mí consideración, hacer dicha equivalencia asumiéndolo como un régimen municipal diferenciado, va más allá del diseño constitucional con que cuenta el Municipio, en términos del numeral 115 de la Constitución y no

⁵⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, artículos 29, 31, 43 y 65 bis.

da lugar a que los recursos provenientes de la Federación puedan ser ejercidos por las autoridades de la agencia municipal.

En este orden de ideas, las agencias municipales tratándose de comunidades indígenas, deben encontrar representación ante los ayuntamientos, y tener cabida en la integración del órgano municipal, puesto que la Constitución únicamente, reconoce que el ayuntamiento se conforma por un presidente municipal y del número de regidores y síndicos que determina la ley, de ahí que, se insiste en que un régimen municipal diferenciado no está contemplado en la Constitución.

Un elemento que prevé la Constitución y define a los pueblos indígenas, es que éstos forman “una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres” y destaca que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejerce en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Tan es así, que ante la existencia de este tipo de conflictos intercomunitarios, en los cuales entran en tensión diversos derechos, se debe vincular a las autoridades del estado a efecto de que generen las políticas públicas necesarias que originen canales de comunicación, que aminoren las controversias generadas por la tensión en el ejercicio de los mencionados derechos fundamentales, en pro de un proyecto común: el desarrollo de las comunidades indígenas con pleno respeto a su cosmovisión y a los derechos político electorales de los ciudadanos que cohabitan en un mismo municipio, debiendo respetar la estructura orgánica-administrativa del municipio.

Por tanto, debe analizarse a la luz de la finalidad de la norma, que el municipio es la célula fundamental del sistema federal por mandato constitucional, y por tanto, la institución idónea y eficaz que permite que los pueblos y comunidades indígenas tienen canales de comunicación con los diversos ámbitos de gobierno, a fin de que en aquellos asuntos en que estén involucrados sus derechos, cuenten con la interlocución adecuada para la manifestación de sus opiniones y necesidades ante las autoridades.

En virtud de las consideraciones que expongo, de manera respetuosa, me aparto de las consideraciones aprobadas por la mayoría y emito el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 187 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con el respeto que nos merece el criterio mayoritario, manifestamos nuestro disenso con el proyecto del recurso de reconsideración relativo al expediente **SUP-REC-33/2017**, porque a nuestro juicio, se debió confirmar la sentencia impugnada.

Lo anterior, tal como se sostuvo en el proyecto formulado por la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, que fue rechazado en sesión pública celebrada por esta Sala Superior, el veintiocho de junio pasado.

En ese sentido, formulamos el presente voto particular que contiene las consideraciones jurídicas que construían la propuesta inicial, y que una vez superada la causa de improcedencia, así como los requisitos de procedibilidad, el fondo del asunto se centra en lo siguiente:

***Valoración y alcances del dictamen rendido por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología**

Social de Oaxaca de Juárez, Oaxaca sobre el Sistema de Usos y Costumbres del municipio de Santiago Matatlán, Oaxaca.

Ahora bien, se debe tomar en cuenta que esta Sala Superior con el fin de allegarse de más elementos que le permitieran conocer el funcionamiento del sistema normativo interno de la agencia de San Pablo Güilá, ordenó al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, realizara un dictamen con base a las siguientes preguntas:

- 1) ¿Cuál es el sistema normativo interno vigente en el referido municipio?, y ¿cuáles son los lineamientos normativos político-electorales y económicos que rigen en esa demarcación?
- 2) La cabecera municipal, agencias municipales y de policía ¿forman una unidad o son comunidades independientes?
- 3) Los servicios públicos, ¿Se prestan o ejecutan o deciden por la estructura de gobierno de la cabecera municipal, o bien por cada una de las localidades?
- 4) La cabecera municipal, agencias municipales y de policía, ¿tienen incorporado el tequio como componente en el sistema de elección por usos y costumbres?

Rendido el dictamen, el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Oaxaca de Juárez obtuvo las siguientes conclusiones:

“VI. CONCLUSIONES

En razón de lo antes expuesto y motivado, y considerando los objetivos del presente peritaje, concluimos lo siguiente:

PRIMERA:

Respecto a la pregunta sobre el sistema normativo vigente en el municipio de Santiago Matatlán, Tlacolula, así como los lineamientos normativo político electorales y económicos que rigen en esa demarcación:

En el municipio de Santiago Matatlán, Tlacolula, Oaxaca, no existe un sistema normativo unificado. Existen al menos dos claramente identificados: a) El de la cabecera municipal mediante el cual se elige al Ayuntamiento; b) El de San Pablo Güilá que rige para la comunidad de Güilá y sus agencias. Estos sistemas tienen una estructura, procesos, reglas e instituciones totalmente diferentes.

Güilá conserva la estructura de un gobierno municipal, en razón en que hace menos de un siglo tenía la categoría político-administrativa de municipio. Además, constituye un mismo núcleo agrario con las comunidades de Rancho Blanco, Rancho Colorado, Rancho San Felipe y Tierra Blanca; los pobladores de estas comunidades, hasta hace unos años, participaban en la vida política de San Pablo Güila. Esta estructura se conserva en el Comisariado Ejidal, integrado por personas de distintas comunidades.

Por su parte, Santiago Matatlán se ha organizado más en razón de un sistema escalafonario, laxo en su cumplimiento, y ha estado influenciado por dinámicas internas de grupos de interés y facciones locales.

SEGUNDA:

Respecto a la pregunta sobre si, en el Sistema Normativo vigente en el Municipio, la cabecera municipal, agencias municipales y de policía, forman una unidad o son comunidades independientes:

Los pobladores de Santiago Matatlán y San Pablo Güila son dos comunidades diferentes; históricamente no tienen relación entre sí, hablan diferentes variantes del idioma zapoteco, conservan tradiciones y costumbres distintas. Su relación deviene de la formalidad legal, pero no tiene sustento social, político, económico ni cultural.

Por su parte, San Pablo Güila si constituye una unidad con las comunidades de Rancho Blanco, Rancho Colorado, Rancho San Felipe y Tierra Blanca, con las que comparten el mismo núcleo agrario, tienen relaciones familiares e incluso han formado, en el pasado reciente, parte de la misma estructura organizativa.

TERCERO:

Respecto a la pregunta sobre si los servicios públicos en términos del artículo 115 constitucional, así como las necesidades y obras de beneficio colectivo dentro del municipio, se prestan, se ejecutan o se deciden por la estructura de gobierno de la cabecera municipal, o bien por cada una de las localidades:

Cada comunidad atiende los propios servicios que requiere su ciudadanía (agua, luz, drenaje, recolección de basura, etc.). Sin embargo, como se ha mostrado, los recursos de los ramos 28 y 33 han estado en el centro de las disputas, una situación que deviene de los criterios de homogeneizados en que se constituyó la institución municipal, la falta de reglas claras para la distribución de recursos en los municipios, las políticas centralistas del Ayuntamiento.

La tradición de autonomía de las comunidades oaxaqueñas, cobra nueva dinámica ante el manejo de la hacienda municipal por el Ayuntamiento. Por esa razón, los acuerdos firmados cada tres años, son insuficientes e inoperantes; no garantizan ya su cumplimiento. Como además las reglas para la comprobación recae en el Ayuntamiento, es esta entidad que administra los recursos, ejecuta las obra y diseña los procedimientos para la contratación, lo que tensiona la relación con la agencia, cuyas autoridades y ciudadanía se quejan de la mala administración, de obras de baja calidad con costos que no corresponden a la realidad.

CUARTO:

Respecto a si conforme al sistema normativo vigente en el Municipio, la cabecera municipal, agencias municipales y de policía, tienen incorporado el tequio como componente en el sistema de elección por usos y costumbres:

El tequio, que no es lo mismo que los cargos, constituyen un requisito para ejercer el voto pasivo y activo.

QUINTO:

De lo expuesto en el presente documento se desprende que la participación de la ciudadanía de Güila en las elecciones municipales, pone en riesgo los sistemas normativos de esa propia comunidad, así como los de la cabecera municipal. La solución para por encontrar los mecanismos adecuados para que, en el marco del artículo 2 constitucional, se reconozca la autonomía de esta comunidad, y, por ende, le sea ministrados directamente los recursos, y que estos sean determinados en razón de las formulas consideraras en la legislación sobre coordinación fiscal.”

De lo transcrito, esta Sala Superior estima que el dictamen se encuentra debidamente fundado y motivado, apegado a derecho, pues del mismo se obtienen datos relevantes respecto al Sistema Normativo Interno del municipio de Santiago, Matatlán, Oaxaca.

Además, se especifican las normas constitucionales, legales aplicables, así como "los criterios metodológicos para la elaboración del mismo", que consistieron en estudiar el referido municipio desde su enfoque político formal hasta el administrativo formal, con el fin de que los resultados arrojados fueran tanto jurídicos como socio históricos.

Cabe destacar que, el propósito del mencionado dictamen, fue poder conocer el sistema normativo interno de la referida comunidad, en cuanto a su funcionamiento y aplicabilidad para fines orientadores de esta Sala Superior al momento de resolver la controversia.

Además, la naturaleza del dictamen es consultiva, un estudio de opinión y, por lo tanto, no es vinculante ni determinante para justificar la decisión que, en última instancia, tome esta Superioridad.

Es decir, se estima que los dictámenes o proyectos son actos intermedios, preparatorios y no definitivos; que por sí mismos, sean obligatorios para el juzgador al momento de resolver la controversia.

De conformidad con el artículo 16 párrafo 3. De la ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala que las documentales privadas, técnicas, presuncionales, instrumental de actuaciones, confesional, testimonial, los reconocimientos o inspecciones judiciales y las periciales, **sólo harán prueba plena a juicio del órgano competente para resolver.**

En ese entendido, es facultad del Juzgador determinar el alcance que tendrá dicha prueba debido a su naturaleza, además ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que este tipo de elementos, no vinculan al Juez necesariamente, el cual disfruta de la más amplia facultad para valorarlos, asignándoles la eficacia demostrativa que en realidad merezcan, ya que el titular del órgano jurisdiccional se constituye como perito de peritos, y está en aptitud de valorar en su justo alcance todas y cada una de las pruebas que obren en autos.

Tal criterio se sustenta en los siguientes criterios de jurisprudencial y tesis aislada, mismos que se citan a continuación:

PRUEBA PERICIAL, VALORACIÓN DE LA SISTEMAS.

(...)..... “Por otra parte, el peritaje es una actividad humana de carácter procesal, desarrollada en virtud de encargo judicial por personas distintas de las partes del proceso, especialmente calificadas por su experiencia o conocimientos técnicos, artísticos o científicos y mediante la cual se suministran al Juez argumentos y razones para la formación de su convencimiento respecto de ciertos hechos, también especiales, cuya percepción o cuyo entendimiento escapa a las aptitudes del común de la gente y requieren esa capacidad particular para su adecuada percepción y la correcta verificación de sus relaciones con otros hechos, de sus causas y de sus efectos o, simplemente, para su apreciación e interpretación. Luego, la peritación cumple con una doble función, que es, por una parte, verificar hechos que requieren conocimientos técnicos, artísticos o científicos que escapen a la cultura común del Juez y de la gente, sus causas y sus efectos y, por otra, suministrar reglas técnicas o científicas de la experiencia especializada de los peritos, para formar la convicción del Juez sobre tales hechos y para ilustrarlo con el fin de que los entienda mejor y pueda apreciarlos correctamente. Por otra parte, en materia civil o mercantil el valor probatorio del peritaje radica en una presunción concreta, para el caso particular de que el perito es sincero, veraz y posiblemente acertado, cuando es una persona honesta, imparcial, capaz, experta en la materia de que forma parte el hecho sobre el cual dictamina que, además, ha estudiado cuidadosamente el problema sometido a su consideración, ha realizado sus percepciones de los hechos o del material probatorio del proceso con eficacia y ha emitido su concepto sobre tales percepciones y las deducciones que de ellas se concluyen, gracias

a las reglas técnicas, científicas o artísticas de la experiencia que conoce y aplica para esos fines, en forma explicada, motivada, fundada y conveniente. Esto es, el valor probatorio de un peritaje depende de si está debidamente fundado. La claridad en las conclusiones es indispensable para que aparezcan exactas y el Juez pueda adoptarlas; su firmeza o la ausencia de vacilaciones es necesaria para que sean convincentes; la lógica relación entre ellas y los fundamentos que las respaldan debe existir siempre, para que merezcan absoluta credibilidad. Si unos buenos fundamentos van acompañados de unas malas conclusiones o si no existe armonía entre aquéllos y éstas o si el perito no parece seguro de sus conceptos, el dictamen no puede tener eficacia probatoria. Al Juez le corresponde apreciar estos aspectos intrínsecos de la prueba. No obstante ser una crítica menos difícil que la de sus fundamentos, puede ocurrir también que el Juez no se encuentre en condiciones de apreciar sus defectos, en cuyo caso tendrá que aceptarla, pero si considera que las conclusiones de los peritos contrarían normas generales de la experiencia o hechos notorios o una presunción de derecho o una cosa juzgada o reglas elementales de lógica, o que son contradictorias o evidentemente exageradas o inverosímiles, o que no encuentran respaldo suficiente en los fundamentos del dictamen o que están desvirtuadas por otras pruebas de mayor credibilidad, puede rechazarlo, aunque emane de dos peritos en perfecto acuerdo. Por otra parte, no basta que las conclusiones de los peritos sean claras y firmes, como consecuencia lógica de sus fundamentos o motivaciones, porque el perito puede exponer con claridad, firmeza y lógica tesis equivocadas. Si a pesar de esta apariencia el Juez considera que los hechos afirmados en las conclusiones son improbables, de acuerdo con las reglas generales de la experiencia y con la crítica lógica del dictamen, éste no será conveniente, ni podrá otorgarle la certeza indispensable para que lo adopte como fundamento exclusivo de su decisión, pero si existen en el proceso otros medios de prueba que lo corroboren, en

conjunto podrán darle esa certeza. Cuando el Juez considere que esos hechos son absurdos o imposibles, debe negarse a aceptar las conclusiones del dictamen⁵¹.

PRUEBA PERICIAL. SU NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCE.

*La doctrina, en forma coincidente con la esencia de las disposiciones legales que regulan la prueba a cargo de peritos, ha sustentado que la peritación (que propiamente es el conjunto de actividades, experimentos, observaciones y técnicas desplegadas por los peritos para emitir su dictamen), es una actividad procesal desarrollada en virtud de encargo judicial (o incluso ministerial), por personas distintas de las partes del proceso, especialmente calificadas por sus conocimientos técnicos, clínicos, artísticos, prácticos o científicos, mediante la cual se suministran al Juez argumentos o razones para la formación de su convicción respecto de ciertos hechos cuya percepción, entendimiento o alcance, escapa a las aptitudes del común de la gente, por lo que se requiere esa capacidad particular para su adecuada percepción y la correcta verificación de sus relaciones con otros hechos, de sus causas, de sus efectos o simplemente para su apreciación e interpretación. De esta manera, el perito es un auxiliar técnico de los tribunales en determinada materia, y como tal, su dictamen constituye una opinión ilustrativa sobre cuestiones técnicas emitidas bajo el leal saber y entender de personas diestras y versadas en materias que requieren conocimientos especializados, expresados en forma lógica y razonada, de tal manera que proporcionen al juzgador elementos suficientes para orientar su criterio en materias que éste desconoce. **Ese carácter ilustrativo u orientador de los dictámenes periciales es lo que ha llevado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los diversos tribunales de la***

⁵¹ Época: Novena Época, Registro: 181056, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Julio de 2004, Materia(s): Civil, Tesis: I.3o.C. J/33 Página: 1490

Federación a destacar que los peritajes no vinculan necesariamente al juzgador, el cual disfruta de la más amplia facultad para valorarlos, asignándoles la eficacia demostrativa que en realidad merezcan, ya que el titular del órgano jurisdiccional se constituye como perito de peritos, y está en aptitud de valorar en su justo alcance todas y cada una de las pruebas que obren en autos⁵².

Por lo expuesto, el dictamen rendido por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Oaxaca de Juárez, Oaxaca será tomado en cuenta como elemento orientador para resolver el fondo de la controversia planteada sin que su contenido sea obligatorio para esta Superioridad.

Estudio de fondo.

En principio, es importante destacar que la problemática de este asunto, se abordara a partir de dos premisas, primero, los argumentos enderezados contra la actuación oficiosa de la Sala Regional en favor del sufragio universal y posteriormente, los vicios de legalidad que sostiene los actores en relación a la valoración de probanzas.

Los argumentos como más adelante se verá, son infundados e inoperantes en atención a lo siguiente:

PRIMERO. Por la íntima relación que guardan entre sí, esta Sala Superior procede a estudiar conjuntamente los agravios

⁵² Época: Novena Época, Registro: 176491, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, diciembre de 2005 Materia(s): Común, Tesis: V.4o.4 K, Página: 2745,

primero y segundo, en que básicamente señalan que la Sala Regional incurrió en lo siguiente:

-Que violentó el principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados en relación con los derechos políticos de sufragio activo y pasivo, al dar por sentado que la Cabecera no permitió la participación de las agencias, así como núcleos rurales que conforman el Municipio de Santiago Matatlán, Oaxaca.

-Que a partir de que centró la litis en el principio de universalidad del voto, únicamente citó las reuniones de trabajo, las constancias de algunos habitantes de la Agencia de San Pablo Guilá, en que solicitaron votar, las costumbres en las elecciones municipales y las situaciones que el tribunal electoral local de Oaxaca, consideró para resolver en primera instancia.

-Que obvió que en el caudal probatorio existían pruebas técnicas que acreditan que el Consejo Municipal Electoral del aludido municipio, realizó la publicación de la convocatoria en distintas localidades de la demarcación, además, que no consta en autos que a la asamblea electiva hubiesen llegado los habitantes y no se les permitiera su participación, por lo que, se trató de una actuación oficiosa y un activismo judicial en favor del sufragio universal.

A. Universalidad del Sufragio.

De inicio, es importante destacar que el principio de universalidad se encuentra reconocido a nivel constitucional,

local, así como en instrumentos internacionales porque es derecho de la ciudadanía votar y ser votados para cargos de elección popular, en términos de los artículos 35, fracciones I, II y III; 36, fracción III; 41, párrafo 2, 115, primer párrafo; 116, párrafo 2, fracción IV, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer:

“Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

“Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

“Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

“ARTÍCULO 23.- Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

“Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

Por su parte, la legislación del Estado de Oaxaca, recoge de la norma constitucional e instrumentos internacionales el principio de universalidad del sufragio; asimismo, se prevé que las elecciones de concejales municipales, que se rigen mediante sistemas normativos internos, respetarán las normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, siempre que no se violen los derechos fundamentales, pues los artículos 24, fracciones I y II; 25, base A, fracciones I y II, y 29, párrafo 2º, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 7; 8, párrafo 2 y 3; 10, fracción I; 11, fracción I; 12, y 82 fracción I del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, mencionan:

“Artículo 24.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

I.- Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta, consejos consultivos y en los que establezcan

las leyes;

II.- Ser votados para los cargos de elección popular, como candidatos independientes o por los partidos políticos, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables;

“Artículo 25.- El sistema electoral y de participación ciudadana del Estado se regirá por las siguientes

bases:

A. DE LAS ELECCIONES

Los procesos electorales y de participación ciudadana son actos de interés público.

I.- Las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados Locales y de los Ayuntamientos por el régimen de partidos políticos y de candidatos independientes, se celebrarán mediante sufragio universal, efectivo, libre, secreto y directo, el primer domingo de junio del año que corresponda.

II.- La Ley protegerá y promoverá las instituciones y prácticas democráticas en todas las comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2º Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, establecerá los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en dichos procesos electorales y el ejercicio de su derecho a

votar y ser votada en condiciones de igualdad y sancionará su contravención.

“Artículo 29.- El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico, popular y multicultural, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

La elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los municipios con comunidades que se rigen por los sistemas normativos indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 25 apartado A, fracción II de esta constitución y la legislación reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre estos y el Gobierno del Estado.

“Artículo 7

1. El sufragio, es la expresión de la voluntad popular para la elección de los integrantes de los órganos del Poder Público. Se caracteriza por ser universal, por cuanto a que tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos en la ley, sin distinción de origen étnico, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; libre, porque el elector no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción en su emisión; secreto, porque se garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada ciudadano; directo, en cuanto a que el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes; personal, pues el elector debe ocurrir personalmente a su emisión; e intransferible, ya que el

partido político o candidato no puede ceder o transferir a otra persona o partido los votos que hubiere obtenido.

2. Las autoridades del Estado están obligadas a garantizar la efectividad del sufragio.

Cualquier violación a las garantías y características con que debe emitirse el sufragio, será sancionada por las autoridades electorales y judiciales.

“Artículo 8

2. El voto o sufragio activo constituye una prerrogativa y una obligación personal e intransferible de los ciudadanos, expresado en elecciones auténticas, transparentes y periódicas para todos los cargos de elección popular, así como para los mecanismos de participación ciudadana. Sin perjuicio de lo que al efecto establezcan las disposiciones penales, se sancionará todo acto que directa o indirectamente genere presión o coacción en los electores, en la intención o preferencia de su voto.

3. El sufragio pasivo, es la prerrogativa que tiene el ciudadano, de poder ser votado para todos los cargos de elección popular en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, cumplidos los requisitos previstos por la Constitución y este Código, encontrándose fuera de las causas de inelegibilidad expresadas en la misma.

“Artículo 10

Son prerrogativas de los ciudadanos oaxaqueños:

I.- Votar y participar en las elecciones, así como en los procesos de participación ciudadana, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal, la Estatal y este Código;

“Artículo 11

1. Son obligaciones de los ciudadanos del Estado de Oaxaca:

I.- Votar y participar en las elecciones así como en los procesos de participación ciudadana, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Federal, la Constitución Estatal, este Código y la Ley;

“Artículo 12

En los municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante sus sistemas normativos internos, los requisitos para el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones así como las obligaciones de los ciudadanos, se harán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, sólo en lo que corresponde a la elección de concejales, siempre que no violen derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, por los tratados internacionales y por la Constitución Estatal.

“Artículo 82

1. Los ayuntamientos son órganos de gobierno de los municipios, electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, de los ciudadanos de cada municipio, los que se integrarán de la siguiente forma:

De acuerdo al marco normativo en análisis, en los municipios que eligen a sus ayuntamientos mediante usos y costumbres, el ejercicio del voto, los derechos y sus restricciones, así como las obligaciones de la ciudadanía, se harán conforme a sus normas, instituciones, prácticas y tradiciones democráticas, sólo en lo que corresponde a la elección de concejales, siempre que no violen los derechos humanos de las personas

reconocidos por nuestra Carta Magna, instrumentos internacionales y por la legislación local.

Luego, esta este órgano jurisdiccional, ha sostenido que existe una violación al principio de universalidad del sufragio cuando en una elección de órganos o autoridades representativas se impide o excluye injustificadamente de votar o ser votada a una o varias personas que tienen derecho a ello de acuerdo con la normativa aplicable y con la jurisprudencia emitida por este tribunal⁵³.

En ese sentido, la Sala Superior ha resuelto diversos casos relacionados con elecciones de concejales de ayuntamientos que se rigen por los sistemas normativos internos, en los cuales la cabecera municipal ha impedido o excluido injustificadamente a las agencias municipales participar, entre las que se encuentran los expedientes SUP-JDC-1181/2013, SUP-JDC-3187/2012, SUP-JDC-3186/2012, SUP-JDC-3185/2012, SUP-JDC-1640/2012, y SUP-JDC-31/2008 y acumulados; fallos en que se ha reconocido el derecho de votar a todas las personas que integran un municipio.

Para evidenciar que se transgredió el principio de universalidad del sufragio es necesario traer a contexto, los siguientes acontecimientos:

1.- Por oficio número 083/2015 de catorce de diciembre de dos mil quince, el Agente Municipal de San Pablo Güilá, solicitó la intervención del Instituto para que se permitiera a la población

⁵³ "SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO". Consultable en

votar y ser votada en las elecciones a celebrarse el dos de octubre de dos mil dieciséis, en Santiago Matatlán, Oaxaca. (foja 18 del cuaderno accesorio cinco)

2.- Por oficio IEPCCO/DESNI/345/2016 de cuatro de enero de dos mil dieciséis, la DESNI solicitó al ayuntamiento referido, difundiera en el municipio el dictamen aprobado por el Instituto que especifica el sistema normativo interno, el método y el procedimiento utilizado para la elección e informara con noventa días de anticipación la fecha, lugar y hora para la realización de la asamblea general comunitaria de elección de sus próximas autoridades. (foja 1 del cuaderno accesorio 5)

En ese dictamen se previno al ente de gobierno que garantizara la participación de la ciudadanía de todo el municipio a fin de observar la universalidad del sufragio en sus distintas vertientes, apercibiéndolo que de no hacerlo no sería válida su elección de concejales al contraponerse a lo establecido constitucionalmente.

3.- Mediante oficio AM/SPG/35/2016 de treinta de marzo de dos mil dieciséis, las agencias solicitaron a la DESNI información relativa a su participación en la elección y fijara fecha para celebrar alguna conferencia o mesa redonda para tal fin. (fojas de la 127 a la 128 del cuaderno accesorio cinco)

4.- Por oficio AM/SPG/48/2016 de doce de abril del dos mil dieciséis, las agencias solicitaron a la DESNI se les permitiera asistir, votar y ser votados en la asamblea general comunitaria en la cual se elegiría a los concejales para el periodo 2017-2019. (Fojas 138 y 139 cuaderno accesorio cinco)

5.- Acta de comparecencia elaborada el diecinueve de abril de dos mil dieciséis, por la DESNI, en que las agencias asistieron al instituto a reunión de trabajo y en la cual se manifestó que tenían un acta firmada en el año dos mil catorce, que acordó que en el dos mil dieciséis se les daría la oportunidad de participar en la elección ordinaria.

También se manifestó, que no se encontraba cumplido tal acuerdo y solicitaron una solución al respecto. (foja 165 a la 171 cuaderno accesorio cinco)

6.- Oficios de nueve de junio y treinta y uno de agosto, ambos de dos mil dieciséis, en que las agencias instaron a la DESNI, que en atención a la renovación de los miembros del ayuntamiento de Santiago Matatlán, se les reconociera el derecho de votar y ser votados. (foja 181 y 218 cuaderno accesorio cinco)

7.- Por oficio PM/2072/2016 de veintiocho de julio de dos mil dieciséis, las autoridades de Santiago Matatlán, comunicaron a la DESNI, la fecha, hora y lugar de la elección de concejales de ayuntamiento; asimismo, que en la elección sólo participan los habitantes de la cabecera municipal de acuerdo al Catálogo General de Municipios Regidos por Sistemas Normativos Internos. (fojas que van de la 175 a la 179 del cuaderno accesorio cinco)

8.- Acta de comparecencia celebrada el quince de agosto de dos mil dieciséis en la DESNI, en que asistieron las agencias, representantes de las Secretarías General de Gobierno y de Asuntos Indígenas, y se acordó convocar nuevamente a la

autoridad de Santiago Matatlán, para que se presentara en el instituto y dialogar sobre la elección municipal. (foja 192 a la 196 del cuaderno accesorio cinco.)

9.- Acta de comparecencia celebrada el veinte de septiembre de dos mil dieciséis, en la DESNI donde asistieron las agencias y un representante de la Secretaría General de Gobierno; sin la asistencia de las autoridades municipales de Santiago Matatlán, en la cual reiteraron su postura de participar en la próxima elección, asimismo, solicitaron la anulación o desconocimiento de un supuesto Consejo Municipal Electoral. (foja 231 a 233)

10.- Acta de comparecencia celebrada el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis en la DESNI, en que asistieron las autoridades municipales y del Consejo Municipal Electoral, ambos de Santiago Matatlán, las agencias y un representante de la Secretaría General de Gobierno.

En la citada acta, se hizo constar que las agencias desconocían al órgano electoral municipal. (fojas 246 A 254)

11.- El dos de octubre de ese año, mediante asamblea general comunitaria se llevó a cabo la elección de autoridades de Santiago Matatlán.

12.- El veintisiete de octubre siguiente, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-62/2016, el Instituto declaró no válida la elección, al considerar que se transgredió el principio de universalidad del sufragio porque participaron únicamente las y los habitantes de la Cabecera Municipal.

A partir de lo anterior, contrariamente a lo que sostienen los recurrentes, fue correcta la decisión de la Sala Regional Xalapa de confirmar el acuerdo con clave IEEPCO-CG-SNI-62/2016 de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, en que el Instituto calificó y declaró la invalidez de la elección de Concejales del municipio de Santiago Matatlán, Oaxaca y ordenó la celebración de una nueva asamblea general comunitaria donde todas las personas del municipio ejerzan su derecho de votar y ser votado en condiciones de igualdad, esto es, debe respetarse el principio de universalidad del sufragio.

Ello, porque en la elección de concejales celebrada el dos de octubre de dos mil dieciséis, únicamente participó la cabecera municipal, con exclusión de las agencias y núcleos rurales, tal y como lo observó en principio, el Instituto al emitir el dictamen IEEPCO-CG-SNI-62/2016, al razonar que del acta de asamblea se advierte que únicamente asistieron las y los habitantes de la cabecera municipal -lugar en que se desarrolló la asamblea-, sin que hubieren intervenido la Agencia Municipal de San Pablo Guilá, Agencia de Policía de Rancho Blanco y el Núcleo Rural “El Colorado”, tal y como se les ordenó.

Tales acontecimientos fueron reiterados por la Sala Regional, al señalar que era un hecho no controvertido que en la citada elección, únicamente fueron partícipes los residentes en la cabecera.

Entonces, es inexacto cuando los recurrentes sostienen que se violó en su perjuicio el principio de conservación de los actos

públicos válidamente celebrados en relación con los derechos políticos de sufragio activo y pasivo, al dar por sentado que la cabecera no permitió la participación de las agencias, así como núcleos rurales que conforman el Municipio de Santiago Matatlán, Oaxaca; además, que no consta en autos que a la asamblea electiva hubiesen llegado los habitantes y no se les permitiera su participación.

Efectivamente, opuestamente a lo que refieren, la autoridad administrativa electoral Oaxaqueña, arribó a la conclusión de que la elección en análisis no respetó el principio de voto universal basándose en las constancias probatorias del expediente, como lo es, el acta de asamblea comunitaria de dos de octubre de dos mil dieciséis; mientras que, la Sala Regional lo hizo a partir de que fijó la litis en la sentencia sujeta de revisión, al sostener *“Y la litis se centra en determinar si fue correcto o no que el Tribunal local considerara que era válida la elección, no obstante que hubo exclusión de agencias y núcleos rurales, y no se respetó el derecho de la universalidad del sufragio.”*, es decir, en ningún momento fue un hecho controvertido que las agencias no votaron, ni en el Tribunal, donde inicio la cadena impugnativa, como en la instancia federal.

Por tanto, la exclusión de las agencias no fue un hecho que dejó de valorarse, y menos aún, que se dio por sentado en el fallo sujeto a revisión, sino que, como se ha visto, tanto la autoridad administrativa, como las jurisdiccionales coincidieron en tal cuestión.

Incluso, esta Sala Superior advierte tanto del escrito de tercero interesado que formularon los ahora recurrentes ante la Sala Regional Xalapa, como en la demanda del juicio local promovido ante el tribunal –que también promovieron- con clave de expediente JN/23/2016 y acumulado, en que respectivamente, señalaron:

- “como lo precisó la autoridad responsable en la resolución impugnada la agencia municipal de San Pablo Guilá históricamente jamás ha participado en dicho proceso electivo...”

- “Es pertinente señalar que ha existido problemas por uso y costumbre de ambas comunidades, sin embargo siempre se ha resuelto a través diálogos y convenios celebrados ante el Órgano Electoral o ante la Secretaria General de Gobierno, en los cuales se plasman acuerdos, como ocurrió en 2014, cuando una vez que el órgano electoral, validó nuestra elección, “aun cuando como ahora no participaron las agencias”, en ningún momento...”

Las aseveraciones transcritas permiten concluir dos situaciones, primero, que resultado del diálogo es posible la solución de conflictos entre las comunidades de la cabecera de Santiago Matatlán, y las agencias municipales, de policía y núcleos rurales que la conforman, y segundo, evidentemente las y los habitantes de las citadas agencias no participaron en la asamblea electiva celebrada el dos de octubre de dos mil dieciséis y por tanto, no es factible la existencia de constancias que presupongan lo contrario, como erróneamente se sostiene.

Por otra parte, es infundado el argumento de los inconformes cuando sostienen que la responsable a partir de que centró la litis en el principio de universalidad del voto, únicamente citó las reuniones de trabajo, las constancias de algunos habitantes de la Agencia de Guilá, en que solicitaron votar, las costumbres en las elecciones municipales y las situaciones que el tribunal, consideró para resolver en primera instancia.

No asiste razón a los promoventes, toda vez que la Sala Regional para revocar la sentencia de primera instancia razonó lo siguiente:

- Es conforme a derecho afirmar que el principio de universalidad del sufragio significa que las y los ciudadanos, sin excepción alguna, tienen derecho a votar y a ser votados.
- El principio de universalidad del voto, es elemento esencial para la calificación de validez o nulidad de un procedimiento electoral en específico.
- Fue un hecho no controvertido que en la elección de concejales que tuvo lugar el dos de octubre de dos mil dieciséis, únicamente participó la cabecera municipal de Santiago Matatlán, Oaxaca, con exclusión de las agencias y núcleos rurales.
- El tribunal local soslayó que desde el proceso electivo 2013, esto es, de autoridades municipales para ejercer en el periodo 2014-2016, los habitantes de la agencia municipal de San Pablo Güilá combatieron dicha elección y al resolver el medio de impugnación

respectivo, razonaron que se tenían que generar las condiciones adecuadas para que la agencia y demás núcleos de población pertenecientes al municipio de Santiago Matatlán, pudieran ejercer el derecho al sufragio.

- Que los habitantes de la agencia de San Pablo Güilá, hicieron las gestiones respectivas para participar en la elección de autoridades municipales del ayuntamiento de Santiago Matatlán para el periodo 2017-2019.
- Que el organismo público administrativo electoral previno a las autoridades municipales en el sentido de que, si no permitían participar en la elección de concejales a los habitantes de las agencias y núcleos rurales, existía el riesgo de invalidar dicho proceso electivo.
- Todos los habitantes de dichas demarcaciones administrativas que forman parte de dicho municipio tienen los mismos derechos de elegir y ser electos en los procesos de renovación de concejales de los ayuntamientos, de conformidad con el principio de igualdad previsto en el artículo primero de la Constitución General de la República.
- Que el hecho de que diversos núcleos de población pertenecientes a dicho municipio acordaron con la cabecera no participar en dicho proceso electivo, no era razón suficiente para validar su falta de participación, ya que el derecho de universalidad del sufragio no es renunciable ni está sujeto a negociación.

- Determinó incorrecta la apreciación del tribunal electoral de Oaxaca, al momento de resolver la calificación de invalidez que realizó el instituto electoral local de la elección, pues lo hizo contrario a derecho.

En tal sentido, es incorrecta la apreciación de los recurrentes porque al centrar la Litis y motivar el fallo, la Sala Regional estableció que el derecho a votar y ser votados de la ciudadanía en un proceso electoral, incluso los de índole indígena, es universal, irrenunciable y un elemento que incide en la calificación de una elección.

Para confirmar el acto del Instituto que calificó y declaró la invalidez de la elección de Concejales del Municipio de Santiago Matatlán, consideró que era un hecho no controvertido que únicamente participó la cabecera municipal y se excluyó al resto de los habitantes, esto es, a los que integran las agencias y núcleos rurales, no obstante la advertencia de la autoridad administrativa electoral local que, en caso de que ello ocurriera, existía el riesgo de invalidar el proceso y recurrir a uno extraordinario.

De la misma forma, destacó que la intención de las y los habitantes de la agencia de San Pablo Güilá, de participar en la elección de autoridades del aludido ayuntamiento era desde el proceso electivo de dos mil trece, cuya pretensión validaron para el periodo 2017-2019.

También, estableció que si bien, otras poblaciones pactaron no acudir a la votación, preponderó que el derecho de

universalidad del sufragio no es renunciable ni está sujeto a negociación, porque de conformidad con el principio de igualdad previsto en el artículo 1º de la Constitución General de la República el derecho a la participación en un proceso electoral se encuentra garantizado para todas y todos.

Asimismo, se determinó que en la nueva elección extraordinaria se debe propiciar la universalidad del sufragio y no se generen situaciones discriminatorias en el derecho del voto en sus vertientes activa y pasiva o atenten contra la dignidad humana en términos del citado artículo Constitucional.

Tales premisas se comparten para confirmar la anulación de la elección municipal en análisis, porque en diversos criterios esta Sala Superior ha establecido que el derecho de sufragio constituye una piedra angular del sistema democrático al legitimar al poder público y que se logra cuando la ciudadanía lo ejerce en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sea de nivel federales, estatales o municipales o mediante sistemas normativos internos, al ser un derecho fundamental de la persona reconocido por la constitución federal, instrumentos internacionales y la propia legislación local del Estado de Oaxaca.

Por lo tanto, si en la comunidad indígena no se permitió votar a la ciudadanía no residente en la cabecera municipal, dicha restricción se traduce en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la

transgresión al principio de igualdad, así como del reconocimiento a los derechos político-electorales conforme lo dispuesto en los artículos 1º y 2º Constitucionales.

Tampoco podría tener sustento en el derecho de autodeterminación dado que, este principio debe ir en coincidencia y en plena armonía con el total respeto a los derechos humanos de las personas.

Bajo tales consideraciones, al quedar evidenciado que en la elección de concejales que tuvo lugar el dos de octubre de dos mil dieciséis, únicamente participó la cabecera municipal de Santiago Matatlán, Oaxaca, con exclusión de las agencias y núcleos rurales, se deberá celebrar una elección extraordinaria en que se favorezca la participación de todas las personas que residan en esa demarcación territorial, a fin de que puedan ejercer sin excepción, así como en igualdad de condiciones el derecho al sufragio, tal como se ordenó por la Sala Regional Xalapa.

Dictamen

No constituye obstáculo para lo anterior, la opinión técnica emitida por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Pacífico Sur, en el dictamen rendido como diligencia para mejor proveer, a fin de conocer la situación político-electoral, social y económica del Municipio de Santiago Matatlán, Oaxaca.

De la lectura del dictamen se desprende que el citado centro refiere que la participación de la ciudadanía de San Pablo Güila, en las elecciones pone en riesgo los sistemas normativos de la propia comunidad, así como de la cabecera municipal dado que históricamente no tienen relación entre sí, conservan tradiciones y costumbres distintas, su relación deviene de la formalidad legal, pero no tiene sustento social, político, económico ni cultural.

A juicio de esta Sala Superior, debe señalarse que las consideraciones del dictamen no deben analizarse de manera aislada, sino que se deberá atender de manera conjunta a otras circunstancias de hecho y de derecho que se advierten del expediente.

En principio, con lo razonado por la Sala Regional Xalapa al pronunciar sentencia en el expediente SX-JDC-810/2016, que constituye la materia de revisión y que estableció:

“Por otra parte, es un hecho notorio para esta Sala Regional, en términos del artículo 15, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la sentencia emitida el treinta y uno de diciembre de dos mil trece por el entonces Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del estado de Oaxaca, en el expediente JN/82/2013.

De dicha sentencia se observa, en lo que interesa, lo siguiente:

- El acto impugnado en esa instancia fue el acuerdo CG-IEEPCO-SNI-130/2013 de veintinueve de diciembre de dos mil trece, que declaró válida la elección de concejales al ayuntamiento de Santiago Matatlán, Oaxaca, celebrada el tres de noviembre de ese año.
- La demanda local en ese asunto, fue promovida por ciudadanos de la agencia de San Pablo Güilá, de ese municipio, con la pretensión de que dicha agencia pudiera participar en la elección de concejales.
- Entre los argumentos de esa demanda, se menciona que desde el año de mil novecientos noventa y cinco, a dicha agencia municipal no se le ha tomado en cuenta para nombrar presidente municipal; y también dejó mencionado que antes de ese año las elecciones se regían por el sistema de partidos políticos, y de ahí en adelante por el sistema normativo interno.
- En dicha sentencia local, se validó la elección con el argumento de que, de autos se tenía el dato de que en la elección únicamente participa la cabecera municipal, como se observó de los antecedentes de las elecciones de 2007 y 2010, así como de los datos de 2013.
- Así, se razonó que, si bien en la elección de dos mil trece, a la agencia municipal de San Pablo

Güilá no se le permitió participar en la elección que se rige por el sistema normativo interno, para ello, es necesario que sea la propia asamblea la que permita la participación, pues se trata de integrar una nueva condición social. Por lo que el Tribunal local indicó que la solución no podía ser concretada en esa elección, pues es necesario un trabajo multidisciplinario, para que en la subsecuente elección pudiera participar la agencia municipal.

- Con base en ello, confirmó dicha elección de concejales de dos mil trece.

Como se observa de ese precedente, la intención de participar en la elección, por parte de la agencia de San Pablo Güilá no sólo es de esta reciente elección, sino desde el trienio pasado. ”

Lo anterior, permite concluir que una de las razones angulares que estimó la Sala Regional Xalapa, para revocar la elección municipal del Santiago Matatlán, fue a partir del interés de la Agencia de San Pablo Güila, de participar en los comicios celebrados en dos mil trece.

En efecto, la elección en que únicamente participó la cabecera municipal se confirmó por el entonces Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, en el expediente **JNI/82/2013**, bajo el argumento de que los antecedentes de los comicios de los años 2007 y 2010, así como de los datos de 2013, sólo intervenía aquélla.

Además, se sostuvo que para lograr en la siguiente elección el voto universal se debía integrar una nueva condición social, misma que no podía ser concretada en esa elección, pues era necesario un trabajo multidisciplinario vecinal.

Es decir, la exigencia del derecho al sufragio universal no es una cuestión novedosa por parte de la agencia municipal, sino que previamente las y los habitantes han buscado el cobijo jurisdiccional para ejercerlo en términos del artículo 35 Constitucional.

Otra cuestión a destacar es el reconocimiento que realizaron los ahora recurrentes en su calidad de actores en el juicio que se tramitó en el tribunal local con clave de expediente **JNI/23/2016 y su acumulado**, al afirmar que si bien es cierto existen diferencias, éstas se resuelven a través del diálogo en la comunidad, al mencionar:

Es pertinente señalar que ha existido problemas por uso y costumbre de ambas comunidades, sin embargo siempre se ha resuelto a través diálogos y convenios celebrados ante el Órgano Electoral o ante la Secretaria General de Gobierno, en los cuales se plasman acuerdos, como ocurrió en 2014, cuando una vez que el órgano electoral, valido nuestra elección, “aun cuando como ahora no participaron las agencias”, en ningún momento...”. (sic)

Por ello, este tribunal arriba a la conclusión de que en el particular, la diversidad cultural, como pueden ser diferentes

tradiciones y costumbres, son cuestiones susceptibles de conciliarse, -tal como lo estimó la Sala Regional Xalapa-, mediante el diálogo entre la cabecera municipal de Santiago Matatlán, agencia de San Pablo Güilá y demás núcleos de población, que den como resultado que en la próxima elección extraordinaria de autoridades participen la ciudadanía en todas las etapas del proceso electoral.

Además, como también lo apuntó la Sala Regional Xalapa, la autoridad administrativa electoral se encuentra obligada a promover las acciones que contribuyan en la cultura del respeto al derecho a la diferencia cultural que pudiese existir en el municipio, en cuanto a costumbres y tradiciones que existan en la localidad.

En ese sentido, a juicio de este Órgano Jurisdiccional la participación de la ciudadanía de San Pablo Güila en las elecciones no pone en riesgo los sistemas normativos de la comunidad ni de la cabecera municipal, porque si bien es cierto, éstos, como la diversidad cultural, social y étnica de los pueblos indígenas se encuentra garantizada por el artículo 2º de la Carta Magna, también lo es que, no tiene un alcance absoluto, sino que deben ajustarse a los derechos humanos de las personas.

Efectivamente, su forma de organización política y de gobierno en sus sistemas normativo encuentra límites frente a otros derechos fundamentales de similar categoría, como la igualdad, el pluralismo y el voto universal, conforme lo dispuesto en los numerales 1º y 35 del citado ordenamiento,

pues estimar lo contrario sería desconocer cómo tales prerrogativas deben adecuarse al texto Constitucional, máxime que el fin buscado en la armonización de estos derechos es lograr una sociedad más justa, igualitaria, responsable, libre y democrática a partir de su inclusión y participación en la elección municipal.

Así, el artículo 2º constitucional debe interpretarse con los demás preceptos Constitucionales y no puede pretenderse otorgarles absoluta libertad de actuar sin acatar lo que disponen otros ordenamientos que prevén derechos fundamentales.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que señala:

DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. El artículo 2o., inciso A, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Sin embargo, tal derecho no es absoluto, pues el propio precepto, en su quinto párrafo, lo acota al señalar que éste se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. Además, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no implica una disminución a la soberanía nacional y menos aún, la

creación de un Estado dentro del Estado mexicano, ya que tal derecho debe ser acorde con los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal y con la iniciativa de reformas al artículo 2o. constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001. Esto es, el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional⁵⁴.

Por otra parte, no pasada inadvertida la opinión rendida en el dictamen respecto a que actualmente existen políticas centralistas en el Ayuntamiento de Santiago Matatlán, así como el hecho de que las reglas de comprobación de los recursos públicos recaen en éste y es quien los administra, ejecuta las obras y diseña los procedimientos para la contratación.

Tales responsabilidades, a juicio de esta Sala Superior deberán ir compartiéndose a partir de que en la siguiente elección municipal se privilegie el voto universal, porque al ejercer su derecho de participación todas y todos los habitantes de la localidad traerá en consecuencia que la

⁵⁴ Época: Novena Época, Registro: 165288, Instancia: Primera Sala Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. XVI/2010 Página: 114.

ciudadanía intervenga en la vida pública municipal, es decir, en la planeación de políticas públicas que afecten sus intereses, en el seguimiento y evaluación de dichas políticas o proyectos, así como la información y planteamiento de problemas concretos que deriven de situaciones de discriminación o inequidad por cuestiones propias de la comunidad.

Finalmente, la valoración del dictamen no tiene efectos vinculantes, sino orientador conforme al arbitrio del juzgador acorde lo dispuesto en el artículo 211 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia electoral.

Por otra parte, son inoperantes los agravios de la parte actora, cuando alega que la Sala Regional:

*No valoró diversas constancias como la convocatoria para la elección de autoridades municipales; así como las fotografías que obraban en autos, donde se acredita que el Consejo Municipal Electoral de Santiago Matatlán, realizó la publicación de la convocatoria en las distintas localidades de esa demarcación.

*Olvidó analizar la causa que originó que las demás localidades aledañas no ejercieran su voto.

Lo anterior, en virtud de que no se actualiza alguno de los supuestos de procedibilidad del recurso de reconsideración para emprender el estudio de sus motivos de queja, porque en la especie, del estudio se sigue que versan sobre cuestiones de legalidad al señalar que no valoró la convocatoria, su publicación, fotografías, así como el hecho de que otras

localidades no ejercieran su voto, es decir, versa sobre el análisis del caudal probatorio, en cuyo caso no resulta procedente su examen mediante el presente medio de defensa, porque se circunscribe a temas de constitucionalidad, lo que no ocurre con los argumentos aludidos.

Así, ante las consideraciones expuestas procede confirmar la sentencia recurrida.

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSE LUIS VARGAS VALDEZ