

**JUICIO ELECTORAL DE LOS  
SISTEMAS       NORMATIVOS  
INTERNOS**

**EXPEDIENTE:** JNI/04/2018.

**ACTORES:** DAVID    AVELINO  
FLORES Y OTROS

**AUTORIDAD  
RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL Y DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
DE OAXACA.

**MAGISTRADO       PONENTE:**  
MIGUEL ÁNGEL CARBALLIDO  
DÍAZ.

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, OCHO DE MARZO DE DOS  
MIL DIECIOCHO.**

**VISTOS** para resolver, los autos del Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, identificado con la clave JNI/04/2018, promovido por David Avelino Flores, German Pérez Feliciano, Renato Martínez Primo y José Flores Morales, contra el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-62/2017, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca<sup>1</sup>, por el que se calificó legalmente válida la elección ordinaria de concejales al ayuntamiento de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Internos, y

---

<sup>1</sup> En adelante responsable o autoridad responsable.

## RESULTANDO

**PRIMERO. Antecedentes.** De las constancias de autos y de la narración de los hechos que los actores formulan en su escrito de demanda, se advierten los siguientes antecedentes.

**I. Método de Elección.** Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015 de ocho de octubre de dos mil quince, el Consejo General aprobó el método de elección de los municipios que eligen a sus autoridades mediante el Régimen de Sistemas Normativos Internos, entre ellos, el del municipio de San Juan Juquila Mixes.

**II. Solicitud de información.** Mediante oficio IEEPCO/DESNI/761/2017 de cuatro de febrero de dos mil diecisiete, la entonces Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos, solicitó al Presidente de San Juan Juquila Mixes, informara por escrito, cuando menos con noventa días de anticipación, la fecha, hora y lugar de celebración de la Asamblea General Comunitaria. Además, exhortó para que garantizará el respeto a los derechos humanos de todas las personas que integran el municipio, en especial el de las mujeres a votar y ser votadas en igualdad de condiciones, en ese sentido a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas.

**III. Solicitud de información.** Mediante oficio número 084/2017 recibido en ese Instituto, el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, el Presidente Municipal de San Juan Juquila Mixes, solicitó se le proporcionara los lineamientos para efectuar las elecciones de las autoridades municipales que fungirían en su municipio. Su petición, fue atendida a través del oficio número IEEPCO/SNI/1673/2017.

**IV. Escrito de información.** Mediante oficio sin número, de siete de septiembre de dos mil diecisiete, recibido en ese Instituto el

once del mismo mes y año, la autoridad municipal de San Juan Juquila Mixes, informó a ese Instituto que el uno de octubre de dos mil diecisiete, realizarían la Asamblea General para elegir a las y los concejales del Ayuntamiento de su municipio para el periodo dos mil dieciocho. En esa misma fecha, en comparecencia en el Instituto, el Presidente Municipal expresó: *“...la convocatoria será amplia, difundida abiertamente por todos los medios existentes en las comunidades, es decir, la convocatoria será difundida en las tres agencias municipales que conforman el municipio, así como en la cabecera municipal...”*.

**V. Solicitud de información.** Mediante escrito recibido ante la autoridad administrativa electoral, el quince de septiembre de dos mil diecisiete, ciudadanos de la Agencia municipal Guadalupe Victoria perteneciente al municipio de San Juan Juquila Mixes; solicitaron información relativa a la elección de las Autoridades municipales; petición que fue atendida mediante oficio IEEPCO/SNI/1721/2017.

**VI. Información.** Mediante escrito de diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, recibido en este Instituto en la misma fecha, ciudadanos de la agencia municipal de Guadalupe Victoria manifestaron que su agencia no tenía ningún inconveniente en no participar en la elección de su municipio siempre y cuando la cabecera respete la elección de la autoridad de su Agencia.

**VII. Petición.** Mediante oficio sin número de veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete, recibido en este Instituto el veintiséis del mismo mes y año, la autoridad municipal de San Juan Juquila Mixes, solicitó a este Instituto haga llegar a las y los ciudadanos que viven en la agencia de Guadalupe Victoria la convocatoria para la elección de las Autoridades municipales.

**VIII. Reunión de trabajo.** El veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, personal de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, de la Secretaría General de Gobierno; Autoridad municipal de San Juan Juquila Mixes, autoridad auxiliar de Guadalupe Victoria y personas representativas de dicha Agencia municipal sostuvieron una reunión de trabajo en el que llegaron a las siguientes conclusiones:

Primera: la Autoridad municipal de San Juan Juquila Mixes, invita a la ciudadanía de la agencia Guadalupe Victoria a la Asamblea de elección tal y como lo establece su convocatoria;

Segunda: el cabildo municipal respetará la elección de las autoridades auxiliares de Guadalupe Victoria respetando sus criterios y sus normas.

**IX. Documentación electoral.** Mediante oficio sin número de siete de octubre de dos mil diecisiete, recibido en este Instituto el nueve del mismo mes y año, la autoridad municipal de San Juan Juquila Mixes, presentó original del acta de Asamblea General celebrada el uno de octubre de dos mil diecisiete, sin lista de firmas.

De la documentación referida se advierte que la Asamblea de elección se realizó bajo el siguiente orden del día: 1. Registro de asistencia. 2. Pase de lista. 3. Instalación legal de la Asamblea. 4. Nombramiento de la mesa de los debates. 5. Acuerdos (formas de elección: por terna, a mano alzada, pizarrón o directa) respecto a la elección para elegir a las autoridades municipales quienes fungirán del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2018. 6. Nombramiento de autoridades municipales que fungirán del 1 de enero al 31 de diciembre del año 2018, propietarios y suplentes. 7. Asuntos generales. 8. Clausura.

**X. Inconformidad.** Mediante escrito recibido en este Instituto el once de octubre de dos mil diecisiete, ciudadanos de la Agencia Municipal de Guadalupe Victoria perteneciente al municipio de San Juan Juquila Mixes manifestaron su inconformidad con la elección de concejales del Ayuntamiento municipal, anexando en su escrito firmas de 495 personas de su agencia que no participaron en la elección.

**XI. Documentación electoral.** Mediante oficio sin número de diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, recibido en ese Instituto en la misma fecha, el Presidente Municipal de San Juan Juquila Mixes, remitió la siguiente documentación relativa a la elección de sus Autoridades municipales:

1. Documentación personal de las y los ciudadanos electos;
2. Lista de asistencia de la Asamblea celebrada el primero de octubre de dos mil diecisiete; y,
3. Copia simple de la convocatoria de fecha trece de septiembre de dos mil diecisiete, en la cual acusan de recibido los Agentes municipales de Guadalupe Victoria, Asunción Acatlán y Santo Domingo Narro.

**XII. Reunión de trabajo.** El veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, personal de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, de la Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Asuntos Indígenas, Autoridad municipal de San Juan Juquila Mixes, Autoridad auxiliar de Guadalupe Victoria y personas representativas de dicha agencia municipal sostuvieron una reunión de trabajo en la que alcanzaron los siguientes acuerdos:

**Primero.** Retomar el diálogo entre la cabecera municipal y las y los ciudadanos de la agencia Guadalupe Victoria; **Segundo.** La autoridad municipal de San Juan Juquila Mixes, ratifica su

propuesta en reconocer a la autoridad auxiliar de la agencia Guadalupe Victoria, siempre y cuando las partes en conflicto puedan dialogar y llegar a un acuerdo para que regresen los desplazados; y,

**Tercero.** Las personas de la agencia de Guadalupe Victoria solicitaron que no se califique la elección de su municipio, mientras se realizan las mesas de conciliación en la Secretaría General de Gobierno.

**XIII. Documentación de mediación.** Mediante oficio sin número de veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, recibido en ese Instituto en la misma fecha, el presidente electo del municipio de referencia, remitió a la autoridad administrativa electoral acta de comparecencia levantada ante la Subsecretaría General de Gobierno, respecto de la mesa de mediación que sostienen las Autoridades del Ayuntamiento y ciudadanos de la Agencia Municipal, en el que se hace constar que éstos últimos no acudieron a dicha reunión.

## **SEGUNDO. Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos.**

**1. Recepción del juicio ante la autoridad responsable.** Inconformes con el acto en mención, David Avelino Flores y otros, presentaron escrito el cinco de enero de dos mil dieciocho, en la Oficialía de Partes del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, promoviendo Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos.

**2. Recepción del juicio ante este Tribunal.** El diez de enero de dos mil dieciocho, se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal, el oficio número IEEPCO/SE/0064/2018, signado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de

Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que remitió el medio de impugnación.

**3. Acuerdo de turno.** En la misma fecha, el Magistrado Presidente, ordenó registrar el expediente con la clave JNI/04/2018, al Sistema de Información de la Secretaría de Acuerdos -SISGA-, y ordenó turnarlo a la ponencia a su cargo, para la sustanciación e integración del mismo.

**4. Radicación en ponencia. Admisión del juicio y cierre de instrucción.** Mediante proveído de cinco de marzo de dos mil dieciocho, se tuvo por radicado en expediente en la ponencia, se admitió el presente Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos; se declaró cerrada la instrucción y, señaló las doce horas del ocho de marzo del presente año, para llevar a cabo la sesión pública de resolución del asunto en estudio, el que sería sometido a la consideración del Pleno de este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

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

**PRIMERO. Competencia.** El Pleno de este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es competente para resolver el presente juicio, de conformidad con lo previsto en los artículos 116, fracción IV, inciso b), sección 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, apartado D y 114 BIS, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 4, apartado 3, inciso d), 81, inciso a), 88, 89 incisos a) y c), y 91, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> En adelante Ley Procesal Electoral.

Ello en razón de que, se trata de un medio de impugnación, en contra de un acto del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, puesto que los actores impugnan en su escrito de demanda, el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-62/2017, por el que se calificó legalmente válida la elección ordinaria de concejales al ayuntamiento de San Juquila Mixes, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Internos.

En ese tenor, el precepto 88, de la Ley Procesal Electoral, dispone que, el Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, garantizará la legalidad de los actos y resoluciones electorales y la salvaguarda de las normas, principios, instituciones, procedimientos y prácticas electorales de los pueblos y comunidades indígenas; mientras que el numeral 89, inciso c), de la ley en cita, prevé que el Juicio electoral de los Sistemas Normativos Internos, procede contra los resultados, las declaraciones de validez de las elecciones y el otorgamiento de las Constancias de Mayoría; y el diverso 91, establece que este Tribunal, es competente para conocer y resolver el Juicio electoral de los Sistemas Normativos Internos.

Razón por la cual, es evidente que este órgano jurisdiccional, tiene competencia para conocer del presente medio de impugnación, en el que los actores alegan la violación a sus derechos político electorales.

De ahí, que corresponda al Pleno de este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, resolver lo que en derecho proceda.

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.** En el caso, se cumple con los requisitos de procedencia, previstos en los numerales 8, 9, 12, 13, 14, 89 y 90, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación

Ciudadana para el Estado de Oaxaca, como a continuación se precisa:

**a) Oportunidad.** El presente Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 82, de la Ley de Medios invocada, ya que el acuerdo impugnado fue emitido por la autoridad responsable el treinta de diciembre de dos mil diecisiete, y el medio de impugnación fue presentado ante la citada responsable, el cinco de enero, el plazo de los cuatro días transcurrió del dos al cinco de enero de la presente anualidad, ello porque tratándose de elecciones de autoridades municipales que eligen a sus autoridades bajo el sistema normativo interno, no se computan los días inhábiles como en este caso fue el treinta y uno de diciembre pasado y primero de enero último, de donde, al haber sido presentado ante la responsable el cinco de enero de la presente anualidad como se advierte del sello de recibido, lo que deriva que el medio de impugnación fue presentado dentro de los cuatro días que establece la normativa electoral.

**b) Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito, ante la autoridad responsable; se hizo constar el nombre y firma de los incoantes; su domicilio para oír y recibir notificaciones; identifican el acto reclamado y la autoridad que lo emite; mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que les causa el acuerdo impugnado y, los preceptos presuntamente violados.

**c) Personería.** El Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, fue interpuesto por ciudadanos de la Agencia de Guadalupe Victoria, perteneciente al municipio de San Juquila Mixes, Oaxaca; personería suficiente para hacerlo valer, en términos de lo dispuesto por el artículo 87, apartado 1, inciso b), de la Ley Adjetiva Electoral en consulta.

**d) Interés jurídico.** Los inconformes tienen interés jurídico para promover el presente juicio, toda vez que aducen la presunta violación a sus derechos político electorales de votar y ser votados.

**e) Definitividad.** Se satisface este requisito de procedibilidad, en atención a que el acuerdo reclamado no admite medio de defensa alguno que deba ser agotado previamente al juicio que se resuelve.

### **TERCERO. Pretensión, agravios y precisión de la litis.**

**a) Pretensión.** La pretensión de los actores consiste en que se revoque el *“ACUERDO: IEEPCO-CG-SNI-62/2017, POR EL QUE SE CALIFICA LA ELECCIÓN ORDINARIA DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO CELEBRADA EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA MIXES, OAXACA, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS”* emitido por el Consejo General de Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en sesión de treinta de diciembre del dos mil diecisiete.

**b)** Ahora bien, es necesario precisar que los agravios pueden tenerse por formulados, independientemente de su ubicación en cierto capítulo o sección de la demanda, ello de conformidad con la jurisprudencia **02/98**, visible en la Compilación 1997-2013, de jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Páginas 123-124, con el rubro: **"AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL."**

De ahí, que resulte suficiente que la parte actora exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le

causa el acto o resolución impugnado y los motivos que originaron ese agravio, para que sea procedente su estudio, con independencia de su presentación, enunciación o construcción lógica; tal y como se desprende de la razón esencial contenida en la jurisprudencia **03/2000**, visible en la Compilación 1997-2013, de jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Páginas 122-123, bajo el rubro: **"AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR."**

Además, la demanda debe ser analizada cuidadosamente, y atender lo que quiso decir la parte actora y no a lo que aparentemente dijo, con el objeto de determinar con mayor grado de aproximación a la intención del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta y completa impartición de justicia en materia electoral. Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 4/99, consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2013, página 411, de rubro: **"MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR"**.

Asimismo, de conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir a la letra los planteamientos de la demanda formulada por los actores, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice realizar una breve síntesis de los mismos.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: "**ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.**"

Asimismo, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, noviembre 1993, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, cuyo rubro dice: "**AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.**"

En ese sentido, analizado que fue de manera integral el escrito de demanda presentado por los actores, acorde al principio de exhaustividad, **en esencia** alegan que el **acuerdo impugnado IEEPCO-CG-SNI-62/2017**, les causa los siguientes agravios:

1. El Consejo General al emitir el acuerdo impugnado de manera ilegal e inconstitucional, impide que los suscritos ejerzamos nuestros derechos político electorales en condiciones de igualdad y seguridad jurídica.
2. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, al emitir el acuerdo impugnado, hace un nulo control de difuso de constitucionalidad y convencionalidad, vulnerando el derecho de elegir a sus autoridades de conformidad con las normas, principios y prácticas democráticas.
3. Que no se dio publicidad a la convocatoria.

4. Que no hubo acceso a la cabecera municipal el día de la elección porque estuvo cerrado con un portón.

En esencia los agravios van encaminados a que se les obstaculizó el derecho de votar y ser votados, porque, se restringió el derecho de ellos de participar y contender en la elección que ahora cuestionan.

**b) Precisión de la Litis.** En ese sentido, la *litis* en el presente asunto, se centra en determinar si la responsable faltó a los principios que debe de observar en su actividad al conocer y calificar elecciones de autoridades que se eligen bajo el sistema normativo interno, por ende, si se revoca o no, el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-62/2017, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que se calificó legalmente válida la elección ordinaria de Concejales al citado Ayuntamiento, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Internos.

#### **CUARTO. Estudio de fondo.**

En ese sentido, a efecto de poder determinar lo que en derecho procede al caso concreto, es necesario precisar el marco normativo aplicable, siendo el siguiente:

#### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El artículo 1° establece que, en nuestro país, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en dicha Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, **cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.**

El mismo precepto constitucional determina que, las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

Así también, estipula que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, en su artículo 2° establece que **la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas** que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

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

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

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

El apartado A del precepto constitucional invocado, a su vez determina que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la **autonomía** para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. 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.
- III. 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.

Ahora bien, la propia Constitución Política Federal, establece diversos derechos de los ciudadanos del país, y del sistema representativo, consagrados en los artículos 30, 34, 35, y 115, los cuales en lo que interesa al presente caso, se transcriben a continuación:

**Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

**A)** Son mexicanos por nacimiento:

- I. Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
- II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
- III. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y

[...]

**Artículo 34.** Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

**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;

[...]”

**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...

## **Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales.**

### **Artículo 1**

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

#### **Artículo 4**

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para **salvaguardar** las personas, **las instituciones**, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente **de los pueblos interesados**.

**2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.**

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales

#### **Artículo 8**

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

**2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.** Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

**Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.**

**Criterios relevantes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.**

De igual manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, al dictar diversas sentencias, como es el caso de los expedientes SUP-REC-33/2017 (conflicto suscitado entre Santiago Mazatlán y su Agencia de San Pablo Güila), SUP-REC-1148/2017 (conflicto existente en San Dionisio Ocotepec y su Agencia de San Baltazar Guelavila) y acumulados y, el SUP-REC-1185/2017 (conflicto entre Ixtlán de Juárez y sus seis Agencias Municipales), **ha emitido un nuevo criterio en aquéllos asuntos de elección de autoridades municipales**, respecto a comunidades indígenas que se rigen por sus propios sistemas normativos internos, cuando existan una colisión entre los derechos de autonomía y autogobierno de las comunidades indígenas y el principio de universalidad del sufragio.

Tales criterios resultan ser ilustrativos y deben ser tomados en cuenta por este Tribunal en virtud de que son de observancia obligatoria por tratarse de criterios emitidos por el máximo Tribunal en materia electoral en nuestro país. Además de que los propios actores estiman que la presente controversia debe resolverse a la luz de dicho criterio.

A manera de resumen, puede decirse que en el nuevo criterio adoptado por la Sala Superior en los casos citados en párrafos anteriores, se ha establecido que cuando se suscitan controversias entre una comunidad cabecera municipal y las agencias municipales o de policía que integran un municipio, por la exclusión de éstas últimas en el proceso de elección de autoridades municipales, éstas no pueden ser invalidadas aun cuando no se haya garantizado el principio de universalidad del sufragio de todos los ciudadanos del municipio, siempre y cuando, haya quedado acreditado en autos que se trata de comunidades indígenas autónomas, con rasgos de identidad, sociales, culturales y políticos diferenciados e incompatibles, por

lo cual no puede obligarse a una comunidad indígena, permitir la participación de ciudadanos que pertenezcan a otras comunidades autónomas.

Es decir, al tratarse de comunidades indígenas autónomas, ninguna puede entrometerse en la vida política de la otra, pues sería una transgresión a su sistema normativo interno.

Criterio que cambia totalmente la forma de entender el principio de universalidad del sufragio que en criterios anteriores se venía sustentando por la Sala Regional Xalapa y la propia Sala Superior, pues a raíz de las sentencias aludidas no resulta necesario aplicar de manera estricta dicho principio de universalidad del sufragio, pues este debe ponderarse a la par del derecho de autodeterminación, en estricto apego al pluralismo jurídico.

#### **Principios que deben observarse en el presente caso.**

Del marco normativo precisado con antelación, se pueden advertir cuatro principios que se encuentran íntimamente vinculados y que deben ser tomados en consideración en la presente sentencia, esos principios son:

- a) la perspectiva intercultural al momento de juzgar;
- b) el pluralismo jurídico;
- c) el derecho de libre determinación de las comunidades indígenas y
- d) el principio de universalidad del sufragio.

#### **Perspectiva intercultural**

La Sala Superior ha establecido que existe una obligación, derivada de la Constitución Política Federal y los tratados internacionales, que tienen todos los juzgadores, consistente en observar una perspectiva intercultural al momento de resolver las controversias en las que se involucren derechos de los pueblos y comunidades indígenas y sus individuos<sup>3</sup>.

En primer lugar, debe señalarse que esa obligación tiene su fuente en el artículo 2º de la Constitución Política Federal y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Esa obligación consiste en que los juzgadores deben analizar y tomar en cuenta, al menos, dos aspectos en concreto. El primero implica una regla de identificación del derecho aplicable, en el sentido de que se debe reconocer el pluralismo jurídico y que el derecho indígena cuenta con principios, instituciones y características propias, originadas a partir del desarrollo histórico y cosmovisión de los pueblos originarios y que son distintas a las generadas en el derecho legislado formalmente. En segundo lugar, consiste en una obligación del juzgador de conocer, mediante fuentes adecuadas, las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena a aplicar.

### **Pluralismo jurídico**

Las normas constitucionales imponen que el orden jurídico mexicano tiene la característica principal de basarse en un pluralismo jurídico.

Es decir, el pluralismo jurídico hace referencia a que en nuestro país y en nuestro Estado, convergen dos sistemas jurídicos

---

<sup>3</sup> Criterio sostenido en la tesis XLVIII/2016, de rubro: “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**”.

distintos, uno que se refiere al Derecho derivado del proceso legislativo formalmente establecido y otro relativo al que surge de cada una de las comunidades indígenas de conformidad con sus instituciones y procesos internos previamente establecidos.

En ese sentido, el pluralismo jurídico establece el imperativo de que deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos y adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Adicionalmente, el Convenio 169 dispone, en su artículo 8, que **al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario**, y entre ellas **el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.**

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

En ese orden de ideas, la Sala Superior ha considerado necesario, tratándose de conflictos de comunidades y pueblos indígenas, valorar el contexto en que surgen, a fin de definir claramente los límites de la controversia jurídica puesta a

consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una perspectiva intercultural, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.

En este sentido, ante la existencia de un escenario de conflicto de las comunidades indígenas, el análisis contextual permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución Política Federal, como en la particular del Estado de Oaxaca, así como por el Derecho internacional, **evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia podría resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.**

Con esta forma de entender los problemas, se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia.

El pluralismo jurídico se entiende entonces como una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes. Esta manera de entender los conflictos, sirve además como una garantía secundaria que permite a los juzgadores **respetar los derechos de**

**autogobierno y de igualdad de las culturas y cosmovisiones de los indígenas, para entender los conflictos que los afectan y adoptar soluciones que emanen desde su propia cultura y no de manera impuesta o que disloque lo que constitucionalmente se protege.**

En concreto, el pluralismo jurídico, así entendido, permite analizar los problemas de autogobierno de las comunidades indígenas no sólo desde la normatividad y perspectiva externa del Estado, sino desde las propias normativas de los pueblos indígenas que parten y tienen diferentes concepciones sobre la dimensión individual de los derechos (como lo es el derecho al sufragio) y la participación de sus miembros en el ejercicio del gobierno comunitario; lo que presenta una exigencia para analizar, con un enfoque diferenciado, cómo debe entenderse el gobierno cuando se trata de una comunidad indígena. Visión que contrasta con la perspectiva y soluciones que se desprenderían de considerar únicamente el marco normativo e institucional estatal.

### **Derecho de libre determinación de las comunidades indígenas.**

Los derechos fundamentales que protegen a los indígenas pueden ser derechos individuales o colectivos, estos últimos protegen a las comunidades indígenas como sujeto de derecho. Los derechos de autodeterminación y autonomía son derechos de este tipo; esto es, son derechos de las comunidades, en donde el sujeto de protección son las propias comunidades indígenas.

El artículo 2° de la Constitución Política Federal, y el artículo 16 de la Constitución Política para el Estado de Oaxaca, establecen

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, establecen los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contemplan que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía, entre otros aspectos.

Tales preceptos reconocen y garantizan 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 la Constitución Política Federal, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- **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”.
- **Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado**. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando la preceptiva constitucional.

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 protección de derechos humanos nacional e internacional.

Ahora, si bien la Constitución establece derechos específicos de los pueblos y comunidades indígenas frente a los municipios, el derecho de autodeterminación y autonomía no se agota en la facultad de nombrar a sus representantes o autoridades municipales.

Como arriba 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.**

De igual manera, los ciudadanos indígenas no sólo tienen el derecho de elegir por quién 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, con independencia de que éstas coincidan con las autoridades municipales ordinarias o no.

**Universalidad del sufragio pasivo (su alcance tratándose de conflictos entre comunidades indígenas).**

El principio de la característica de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, que son reconducibles a dos únicos aspectos, tener el carácter de ciudadano y no estar suspendido en el ejercicio de los derechos político-electorales, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos, sean federales, estatales o municipales, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

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 ejercerá sus funciones la autoridad electa, sin que constitucionalmente exista graduación o diferenciación alguna conforme algún otro criterio.

**ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO**

Expuesto el marco normativo y principios que le son aplicables a la presente controversia, se procede al análisis de los agravios hechos valer por los recurrentes, los cuales, se estudiarán de manera conjunta por guardar una relación estrecha entre sí.

Es importante precisar que, de conformidad con el marco normativo y los principios expuestos, se puede concluir que, dentro **del territorio de un municipio, puede fácticamente haber dos o más comunidades indígenas y a todas ellas les está constitucionalmente reconocido su** 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 autonomías 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.**

Si bien el municipio libre es una institución política fundamental del Estado federal mexicano, en los términos del artículo 115 de la Constitución Política Federal, 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 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 pueda 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, en el mismo territorio de un mismo municipio.**

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.

Una manera en que se pueden presentar conflictos respecto de la autonomía y autodeterminación de las comunidades sucede cuando los derechos de dos comunidades indígenas 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.

En este sentido, los conflictos de autonomías 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 se encuentran en una situación de simetría.

En principio, no existen normas que resuelvan conflictos intercomunitarios en los que se tensionan dos derechos fundamentales de dos comunidades. Por lo que **estos conflictos deben arreglarse aplicando directamente la Constitución, teniendo en cuenta el peso específico de los principios que se relacionan con el pluralismo cultural, la autonomía y la autodeterminación, y según las circunstancias específicas de cada caso, para poder valorar mejor 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 tienen la característica, en la mayoría de los casos, 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 la 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 proteger a estos últimos frente a intervenciones no justificadas que comentan las comunidades en los derechos de sus individuos.<sup>4</sup>

No obstante, en las relaciones en las que se encuentran dos sujetos con iguales derechos (comunidad-comunidad), **la relación jurídica provoca una colisión entre los mismos 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**

---

<sup>4</sup> Como ejemplo véanse las siguientes 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).

**ponderación de aquellos derechos y dimensiones que colisionen.**

Por otra parte, el derecho al sufragio tiene dos vertientes: la activa y la pasiva. La primera implica el derecho de los miembros de una comunidad política a votar en las elecciones populares que se celebren en esa comunidad; mientras que la segunda, implica el derecho a ser votado para ocupar un cargo de elección popular en una cierta comunidad.

Ahora bien, el derecho al sufragio no es absoluto en ninguna de sus dos vertientes, pues ambas admiten ciertas modulaciones derivadas, principalmente, de cuestiones relacionadas con la identificación razonable de las personas que quieren votar o ser votadas con la comunidad política en que pretenden ejercer tales derechos.

En efecto, en lo que al voto activo se refiere, la fracción I, del artículo 35 de la Constitución Política Federal, dispone que es un derecho del ciudadano votar en las elecciones populares. Lo anterior significa que el ejercicio del derecho del voto activo se encuentra condicionado a tener la categoría de ciudadano.

Sobre esa base, debe decirse que el concepto de ciudadano se encuentra edificado precisamente sobre cuestiones que revelan un vínculo razonable entre una persona con el Estado Mexicano. Para constatar lo anterior, es conveniente acudir al artículo 34 de la misma Constitución Federal, en el que se establece que, son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos: I. Haber cumplido 18 años y, II. Tener un modo honesto de vivir.

Según puede verse, el elemento esencial para ser considerado ciudadano –y tener derecho a votar- es tener la calidad de mexicano.

Ahora bien, el artículo 30 de la Constitución Política Federal dispone que la nacionalidad mexicana se obtiene por nacimiento o naturalización.

En cuanto a la calidad de mexicano por nacimiento, la Carta Magna recoge los postulados clásicos del *ius soli* y del *ius sanguini*. Por tanto, es mexicano por nacimiento aquel que nace en el territorio nacional, o a bordo de embarcaciones o aeronaves de nacionalidad mexicana; o bien el que nace en territorio extranjero si alguno de sus padres (o ambos) son mexicanos.

De lo anterior, puede constatarse que la calidad de mexicano, exigida para ejercer el derecho activo del sufragio, se encuentra relacionada con cuestiones que identifican a la persona con nuestro país, por ejemplo, el lugar de su nacimiento, la nacionalidad de sus padres y/o su residencia.

Por tanto, siguiendo la lógica que se deriva de la Constitución Política Federal, **puede afirmarse válidamente que las comunidades indígenas pueden establecer modulaciones al ejercicio del derecho de voto activo; esto, siempre que esas modulaciones encuentran causas justificadas**, por ejemplo, las relacionados con la **identificación de las personas como miembros de la comunidad política respectiva**.

En ese mismo sentido, respecto del voto pasivo, debe decirse que es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, cuyo contenido y extensión no es absoluto, sino requiere ser delimitado por el legislador ordinario competente a través de una ley.

En efecto, el artículo 35, fracción II, del propio ordenamiento constitucional establece expresamente como prerrogativa de todo ciudadano, **el poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley.**

Como puede observarse, el ejercicio del derecho político electoral del ciudadano a ser votado requiere ser regulado o reglamentado a través de una ley. En caso de las comunidades indígenas, debe entenderse que son las propias normas del sistema normativo interno las que delimitan este ejercicio.

En este sentido, el derecho a ser votado en general, como derecho humano fundamental, es también una garantía del sistema representativo y democrático de gobierno de acuerdo a los artículos 40, 41 y 116 Constitucionales, en tanto quienes han de ocupar la titularidad de los Poderes de la Federación y de los Estados de la República, en representación del pueblo mexicano, requieren cumplir ciertos requisitos de la máxima relevancia que los vincule a la Nación Mexicana, tales como la nacionalidad, el ser nativo o la residencia, así como de idoneidad y compatibilidad para el cargo.

Lo anterior implica que la configuración de este derecho no es absoluta. Por tanto, **se encuentra previsto sólo para aquellas personas que entre otras cosas pertenezcan a la propia comunidad política.** El propio derecho fundamental a ser votado, pertenece, en nuestro sistema constitucional, sólo a los mexicanos.

Por tanto, es una característica definitoria del derecho al voto pasivo, que un estado, un municipio o **una comunidad indígena**, en tanto comunidades políticas, **pueden válidamente delimitar el derecho a ser votado para tener acceso a los cargos**

**respectivos de sólo aquellas personas que pertenecen a su comunidad.**

Al respecto, es preciso señalar que el vínculo de las ciudadanas y ciudadanos a una determinada comunidad política puede válidamente establecerse, en términos generales, mediante ciertos criterios no taxativos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

- I. **Por nacimiento en el territorio:** se trata del supuesto de una persona nacida dentro del territorio de que se trata, sin importar la nacionalidad de su madre o padre; 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, en el entendido de que este criterio no siempre resulta suficiente, habida cuenta de que determina un vínculo tan importante, sin requerir de otro tipo de relación.
- II. **Por filiación:** se trata del supuesto en que una persona, independientemente del lugar o territorio en que nació, adquiere el vínculo por la relación de filiación con su madre o padre que se lo transmiten; este supuesto se basa en el *ius sanguinis*, conforme con el cual el vínculo político se transmite por el parentesco consanguíneo.
- III. **Por residencia:** la residencia constituye un requisito de elegibilidad que deben cumplir las personas que pretenden obtener un cargo de elección popular, cuando no son originarias del Estado en que se realice la elección, pues la finalidad es que exista una relación entre el representante o gobernante con la comunidad a la que pertenecen los electores.

**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 con un vínculo territorial o filial. Esto es, **las comunidades indígenas generan sus propios sistemas rituales y culturales que les permiten autónomamente considerarse como miembros de su comunidad y como dueños de su identidad indígena. 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 derecho fundamental 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 podría ser electa para cualquier cargo, independientemente de que no tuviera un vínculo razonable con la comunidad política respectiva.

Igualmente, un entendimiento de la universalidad del voto, sin el vínculo a la comunidad indígena implicaría que todos los miembros de una comunidad de una cierta agencia puedan ser elegidos como autoridades tradicionales de otra comunidad de diversa agencia, y viceversa.

La vinculación del derecho a ser elegido con la pertenencia a la comunidad, se ve reforzado también en el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus propias autoridades, pues el derecho de autogobierno va ligado con la posibilidad de que sólo los miembros de esas comunidades tienen los derechos individuales de ser elegidos, pero por pertenecer a la comunidad indígena.

**En el caso concreto se advierte** que los actores refieren que la autoridad no realizó un control difuso y de convencionalidad, porque no tuteló el derecho de los ciudadanos de la comunidad a participar en la elección en ambas vertientes. En ese sentido, se va analizar, en primer término, si fueron convocados a la asamblea electiva ahora cuestionada y enseguida, si la autoridad responsable tenía el deber de realizar control difuso o de convencionalidad.

Ahora bien, a juicio de esta autoridad los agravios esgrimidos son infundados, en atención de las siguientes consideraciones de las constancias que integran los autos, se advierte que el agente de la comunidad de Guadalupe Victoria, perteneciente al municipio de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca, si tuvo conocimiento de la convocatoria emitida para elegir a su autoridad, puesto que así se advierte de la copia certificada de la minuta de trabajo de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, levantada ante la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, documental que tiene el carácter de pública, de conformidad con lo establecido en los numerales 14, sección 3, en relación con el numeral 16, sección 2, de la ley procesal electoral, por haber sido expedida por una autoridad electoral en el ámbito de sus facultades y que al no estar controvertida en cuanto a su contenido y al alcance probatorio, se le concede valor probatorio pleno de los hechos que ahí se consigan.

Del análisis de la referida documental consta que la autoridad municipal le hizo del conocimiento a la autoridad de la agencia y a los ciudadanos representativos de esa comunidad, la fecha en que se llevaría a cabo la elección y que ninguno de ellos hizo manifestación en cuanto a que la fecha estaba muy próxima, cabe precisar que los ciudadanos que estuvieron presente en la

reunión de trabajo en mención fueron los ciudadanos Renato Martínez Primo, German Pérez Feliciano, David Avelino Flores y José Flores Morales, quienes son los actores en el presente juicio, en ese sentido, ellos tuvieron conocimiento de la fecha en que se iba a llevar a cabo la asamblea electiva y en la reunión que tuvieron el veintiocho de septiembre pasado; es decir, existió un consentimiento por parte de quienes estuvieron presentes en la mesa de trabajo puesto que del análisis de la misma no se advierte que hubieren hecho manifestación respecto de que la misma no había sido publicada en la agencia en cuestión o que ellos desconocían el contenido de la aludida convocatoria.

Además que los mismos actores afirman que la convocatoria fue entregada a la autoridad de la agencia, circunstancia que se corrobora con el acuse de la convocatoria en donde consta estampado el sello de la agencia, el nombre de Severino Flores Pablo y la fecha de recibido que fue el trece de septiembre de dos mil diecisiete, en ese sentido, está acreditado que la autoridad municipal de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca, sí convocó a la agencia de Guadalupe Victoria a la asamblea electiva de primero de octubre del año dos mil diecisiete, por lo que esta autoridad estima que el hecho de que no le hubiere dado la difusión a la convocatoria electiva, no es un hecho imputable a la autoridad municipal mencionada, puesto que se puede advertir de las minutas de trabajo levantada el veintiocho de septiembre y veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, existe un conflicto entre ambas comunidades puesto que la autoridad municipal no quiere reconocer a la autoridad auxiliar.

De donde, no se puede considerar como una omisión de la autoridad municipal dado que existe un impedimento al existir el problema político electoral entre ambas comunidades, además

que la sola presencia de un funcionario del ayuntamiento en la agencia, podía generar desorden en la comunidad.

Por lo que, contrario a lo que sostienen los actores, la autoridad municipal si tomó en cuenta a la Agencia en cuestión, puesto que del análisis de la propia convocatoria se advierte que esta va dirigida a todos los ciudadanos de las agencias municipales, agencias de policías, núcleos rurales, colonias, localidades del municipio de San Juquila Mixes, sin precisar qué agencia o en su caso determinar cuál se excluye.

De donde, a la autoridad ahora responsable no le correspondía realizar un control difuso o convencional a favor de los ciudadanos actores, puesto que como se evidencia, en la convocatoria expedida el trece de septiembre pasado, se advierte que esta no es restrictiva de alguna de las comunidades que integran el municipio en cuestión.

Tampoco los ahora actores acreditaron que el día de la elección el portón estuviere cerrado, de donde, solo se trata de una afirmación que no se encuentra robustecido con ningún medio de prueba, incumpliendo con la carga procesal que le impone el artículo 15, sección 2, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en el sentido del que afirma está obligado a probar.

Además que de las constancias que integran los autos, obra la minuta de trabajo de veintiocho de septiembre del año próximo pasado, de la cual se advierte que de los acuerdos tomados por las autoridades municipales y la autoridad de la Agencia, fue que la autoridad municipal de San Juan Juquila Mixes, invitó a la ciudadanía en general de la agencia municipal de Guadalupe Victoria a la asamblea de elección, tal como lo establece la

convocatoria emanada de fecha trece de septiembre de dos mil diecisiete, manifestando que el camino que conduce de la agencia municipal hacia la cabecera municipal estaría abierto para que pudieran trasladarse a la asamblea de elección del día primero de octubre de dos mil diecisiete.

Puesto que las únicas fotos que obran en el expediente están anexas al escrito signado por los actores de diecinueve de septiembre de dos mil diecisiete, en ese sentido, con ellas no quedan demostradas que el día de la elección no se podía entrar a la cabecera municipal, por lo que se concluye que los actores no destruyeron la presunción de lo manifestado por el presidente municipal de San Juan Juquila Mixes, en la reunión de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, llevada a cabo en la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

Por lo que se considera que contrario a lo que sostienen los actores, la autoridad responsable no estaba obligada a realizar un control difuso o de convencionalidad como lo refieren los ahora impetrantes, ello porque, en el caso no se esta en presencia de alguna norma que les afecte a los ahora actores, puesto que los actos que reclaman en vía de agravios van encaminados a demostrar que no fueron convocados a la asamblea electiva de la elección de concejales de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca.

En ese sentido, no se está ante una vulneración de derechos por parte de la autoridad responsable, ya que los agravios fueron encaminados a una cuestión de hechos, puesto que lo que reclaman es propiamente los actos de preparación de la citada asamblea electiva.

**Ahora bien**, esta autoridad advierte que, en el caso, existe un conflicto intracomunitario entre la cabecera municipal y la agencia de Guadalupe Victoria.

Se llega a tal conclusión porque de los narrado por los actores en el escrito de demanda y de las constancias que integran los autos, se advierte que:

Hasta el dos mil quince, para la elección de los integrantes del ayuntamiento solamente participaban los ciudadanos de la cabecera municipal.

Que, en el año de dos mil dieciséis, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-324/2016, declaró no válida la asamblea electiva ante la no participación de los ciudadanos de las agencias.

Y que, en atención a eso, se les dio participación a las agencias, lo que ha generado problemas entre ambas comunidades, ello se corrobora con las minutas de trabajos de veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete y veinticinco de octubre del citado año, levantadas ante la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, documentales que tienen el carácter de públicas, de conformidad con lo establecido en los numerales 14, sección 3, en relación con el numeral 16, sección 2, de la ley procesal electoral, por haber sido expedidas por una autoridad electoral en el ámbito de sus facultades y que al no estar controvertidas en cuanto a su contenido y al alcance probatorio, se les concede valor probatorio pleno de los hechos que ahí se consigan, de las cuales se puede advertir que ambas comunidades están buscando el reconocimiento y la paz social.

Al respecto, el reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica la obligación de 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. Ello 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 la concepción de que únicamente debe haber un Sistema jurídico jerarquizado y centralizado, porque todo es producido por el Estado<sup>5</sup>, 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 sino la sociedad, por lo cual las fuentes del derecho reconocidas pueden ser diversas.<sup>6</sup>

En este tenor, el deber de 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 desarrollan y, por ende, no imponer instituciones que resulten ajenas al sistema normativo vigente en el pueblo o

---

<sup>5</sup> Citado por la Sala Superior con base en la siguiente referencia: Bonilla Maldonado, Daniel, Propiedad extra legal, monismo y pluralismo jurídico, p. 1. Consultable en [http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo\\_SELA\\_2008-PluralismoJuridico.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo_SELA_2008-PluralismoJuridico.pdf) (11.02.2016)

<sup>6</sup> Citado por la Sala Superior con base en la siguiente referencia: Bonilla Maldonado, Daniel, Propiedad extra legal, monismo y pluralismo jurídico. Consultable en [http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo\\_SELA\\_2008-PluralismoJuridico.pdf](http://www.palermo.edu/derecho/eventos/pdf/Articulo_SELA_2008-PluralismoJuridico.pdf) (11.02.2016).

comunidad indígena de que se trate, ya sea que provenga del derecho legislado o de otros sistemas normativos indígenas.

En consonancia con tales criterios, “el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas”, emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa que, entre las principales implicaciones que tiene para todo juzgador y juzgadora un proceso donde estén involucrados las personas o los pueblos indígenas, se encuentran la de privilegiar la autonomía indígena y la no 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.

Así, el derecho a autogobernarse y elegir a sus autoridades usando sus propios procedimientos no implica que su ejercicio sea a través del municipio. Si bien este nivel de gobierno abre una posibilidad para ejercer este derecho, se tiene que admitir que un pueblo con libre determinación que puede definir sus formas de organización política interna, con respeto a la Constitución Política y a los derechos humanos, no puede quedar sujeto a instituciones políticas que le son ajenas.

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 el caso, pueden elegir a las autoridades del ayuntamiento mediante el sistema normativo interno de la comunidad, cuando dichos ámbitos de gobierno así coincidan.<sup>7</sup>

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 respecto de todas ellas está constitucionalmente reconocido su derecho de auto determinarse 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

---

<sup>7</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, página 26.

espacio propiamente comunitario que no necesariamente coincide con en 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.

Con base en lo anterior, en concordancia con los criterios ya sustentados por la Sala Superior, se concluye 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.

Ahora bien, en el caso concreto, y como ya se detalló en el contexto, la comunidad de la cabecera municipal y la comunidad de Guadalupe Victoria, tradicionalmente se han considerado recíprocamente como autónomas en la determinación de sus autoridades.

No existe evidencia de que desde la instauración del sistema normativo que rige la elección de las autoridades municipales, las agencias intervengan en ésta. Tampoco existe evidencia de que los integrantes de la cabecera intervengan en la elección de las autoridades de la agencia, como se evidencia de lo afirmado por los propios actores y en atención al acuerdo IEEPCO-CG-SIN-324/2016<sup>8</sup>, en el que se advierte que la autoridad administrativa electoral en el estado, consideró que:

Se afirma lo anterior, en razón que si bien hasta el año 2015 el municipio en comento mantenía un sistema normativo cuyas

---

<sup>8</sup> Consultable en [http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2016/IEEPCO-CG-SIN%E2%80%90324\\_2016.pdf](http://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2016/IEEPCO-CG-SIN%E2%80%90324_2016.pdf)

normas sólo permitían la participación de los ciudadanos y ciudadanas de la cabecera municipal, debe entenderse que su actual ordenamiento jurídico ha modificado normas restrictivas para adecuarlas a las nuevas circunstancias, en especial, para cumplir con el principio de universalidad del voto en la vertiente de participación de los ciudadanos y ciudadanas de las agencias municipales que integran la comunidad de San Juan Juquila Mixes, razón por la cual la asamblea general comunitaria se constituye ahora no sólo por los ciudadanos de la cabecera municipal sino también por los ciudadanos y ciudadanas todo el municipio, siguiendo los lineamientos que emanen de la misma en relación a sus cargos y normas.

Circunstancia que se corrobora con el dictamen que emitió la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que se identifica el método de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de San Juan Juquila Mixes, que electoralmente se rige por sistemas normativos internos<sup>9</sup>, del cual a foja doce se puede advertir que quienes votan son los hombres y mujeres, avecindados, originarios del municipio y habitantes de la cabecera.

Así también, en el dictamen la autoridad administrativa electoral hace una prevención al determinar que no existe evidencia que acredite que se respete el principio de universalidad.

En ese sentido, el contexto descrito pone en evidencia que en la especie existe una colisión aparente de dos derechos de los entes colectivos protagonistas del conflicto, a saber:

**La autonomía** que históricamente ha tenido la comunidad indígena que se asienta en la cabecera municipal para designar a los concejales municipales, conforme a su sistema normativo

---

9

[http://www.ieepco.org.mx/archivos/biblioteca\\_digital/CatSNI2016/SAN%20JUAN%20JUQUILA%20MIXES.pdf](http://www.ieepco.org.mx/archivos/biblioteca_digital/CatSNI2016/SAN%20JUAN%20JUQUILA%20MIXES.pdf)

interno. **Y el derecho a votar y ser votados** de los miembros de la agencia municipal de Guadalupe Victoria en las elecciones de las autoridades municipales.

Por tanto, si el derecho de las comunidades indígenas a la libre determinación y el derecho político-electoral a ser votado tienen el mismo rango, se garantizan en instrumentos jurídicos de igual naturaleza y jerarquía, constituyen normas que tiene condiciones de aplicación abierta, en tanto que sus límites o condiciones de aplicabilidad ordinariamente no están plenamente delineados en las hipótesis jurídicas que los contemplan y, su observancia no puede relegarse en caso, entonces este Tribunal debe realizar un juicio de ponderación, para determinar, en el particular, cuál derecho debe ceder frente al otro, sin que esto implique que este último quede relegado, inobservado, o erradicado por completo.

Siendo que la ponderación se ha convertido en un criterio metodológico indispensable para el ejercicio de la función jurisdiccional, especialmente la que se desarrolla en los Tribunales Constitucionales, que se encargan de la aplicación de normas que, como los derechos fundamentales, tienen la estructura de principios.

**En ese contexto, la ponderación es la forma en que se aplican los principios jurídicos**, es decir, las normas que tienen la estructura de mandatos de optimización. Estas normas no determinan exactamente lo que debe hacerse, sino que ordenan *“que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”*<sup>10</sup>. Las posibilidades jurídicas están determinadas por los principios y

---

<sup>10</sup> Carlos Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 757 y ss

reglas opuestas, y las posibilidades reales se derivan de enunciados fácticos.

Para establecer esa “mayor medida posible” en que debe realizarse un principio, es necesario confrontarlo con los principios opuestos o con los principios que respaldan a las reglas opuestas. Esto se lleva a cabo en una colisión entre principios. Existe una colisión entre principios, cuando en un caso concreto son relevantes dos o más disposiciones jurídicas, que fundamentan *prima facie* dos normas incompatibles entre sí, y que pueden ser propuestas como soluciones para el caso.

En el caso, tanto el derecho a la libre determinación de la comunidad indígena de San Juquila Mixes (cabecera municipal), como el derecho a ser votado que en principio asiste a todos los habitantes del municipio, cobran aplicación en la integración de la representación política en el Ayuntamiento, pues el ejercicio de ambos derechos afecta de forma clara y evidente un mismo objeto o hecho jurídico, que se materializa en la integración del Ayuntamiento. De ahí que el ejercicio pleno de cada uno de ellos, colisiona ante las circunstancias que actualmente privan en el ámbito municipal, donde, como se explicó, coexisten ambas comunidades.

La colisión aparente que ha quedado identificada debe ser resuelta **considerando válida la elección de primero de octubre de dos mil diecisiete**, por lo que debe prevalecer el derecho a la libre determinación de la comunidad indígena para elegir conforme a su sistema normativo interno a la autoridad municipal y, por tanto, el derecho político-electoral de votar y ser votados que asiste a los ciudadanos de las agencias municipales y de policía debe limitarse en cuanto a sus alcances para la

integración de la representación política de ese órgano de gobierno.

Lo anterior es así, porque con esa decisión, se privilegia la autonomía que históricamente se han reconocido a la cabecera y a la agencia municipal, para la designación de sus autoridades comunitarias, en términos de sus propios sistemas normativos internos.

Esto, es acorde con las disposiciones constitucionales y convencionales analizadas previamente, en las que se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a autodeterminarse, lo que implica la elección de sus autoridades conforme a sus sistemas normativos internos.

Adoptar un criterio contrario, es decir, declarar la invalidez de la elección por la alegada exclusión de la agencia actora, se traduciría en una intromisión por parte del Estado en la vida interna de las comunidades indígenas, obligándolas a modificar sus sistemas normativos internos. Este criterio es inadmisibles.

Además de que, no se puede desconocer que el reconocimiento a la libre determinación y al sistema normativo interno, no constituye un fin en sí mismo, sino que, tal como se apuntó, en realidad se trata de una herramienta que permite generar un contexto favorable para la consecución de los fines últimos perseguidos por el marco normativo constitucional y convencional, esto es, la preservación de la cultura y forma de vida de los pueblos originarios.

Para establecer la preferencia en torno al derecho a la libre determinación que asiste a la comunidad indígena de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca, es necesario determinar el grado de satisfacción que obtiene ese derecho frente al grado de

restricción que sufre el diverso de votar y ser votado que asiste a los habitantes de los ciudadanos de la agencia de Guadalupe Victoria.

Para ello, en primer término, debe analizarse el grado de restricción del que será objeto el derecho afectado, para posteriormente establecer la importancia que tiene la satisfacción del derecho prevaleciente y, finalmente concluir si ello se encuentra justificado.

### **Grado de restricción.**

En el caso, el derecho de votar y ser votado de los ciudadanos de las agencias es objeto de una restricción leve, puesto que únicamente se ve limitado para la conformación de la representación política municipal y no para la conformación de sus propias autoridades comunitarias y el resto de los órganos de gobierno.

En efecto, el derecho de las personas que habitan las agencias para ser postuladas a un cargo de elección popular, sólo se restringe por lo que hace a la conformación del Ayuntamiento, sin que ello implique que estén impedidos para participar en el resto de las elecciones que se organizan para la designación de las diversas autoridades.

Esto significa que, acorde con los artículos 24 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y 35 de la Constitución Política Federal, tienen expedito su derecho para aspirar a un cargo de elección popular en sus propias agencias, en el Congreso del Estado, el Poder Ejecutivo del Estado, el Congreso de la Unión o la Presidencia de la República.

Es decir, el núcleo esencial del derecho de votar y ser votados, no se ve relegado o afectado de manera sustancial, sino que,

únicamente se modula en cuanto a sus alcances en la integración de la autoridad municipal.

### **Satisfacción del derecho a la libre determinación.**

La restricción al derecho de votar y ser votados permite la plena observancia del derecho a la libre determinación, en la medida que posibilita la prevalencia del sistema normativo interno, garantiza que la integración de la representación política se logre conforme a ese sistema jurídico y permite que la gestión gubernamental obedezca a las prácticas comunitarias.

Como se explicó, el efecto útil del voto en las elecciones populares se traduce en la designación de representantes, quienes guardan vínculo indisoluble con el electorado y los intereses de quienes los eligen.

Tratándose de comunidades indígenas, los mecanismos y requisitos definidos en el orden interno para la designación de los concejales, constituyen un aspecto fundamental en el reconocimiento al derecho a la libre determinación, en tanto que no se erigen como simples procedimientos de orden electoral, sino que, están estrechamente relacionados con las prácticas que caracterizan a la comunidad indígena.

Luego, la forma en que el derecho de votar y ser votados se ejerce al interior de aquélla, está definida por principios distintos a los que privan en el sistema jurídico común, pues la prestación de servicios municipales y económicos en las festividades religiosas, por citar un aspecto relevante, garantiza desde su óptica el compromiso social de los aspirantes y demuestra la solidaridad comunitaria como condicionante para el desempeño de un cargo de autoridad.

En esa lógica, el pleno ejercicio del derecho a votar y ser votados por los habitantes de las agencias municipales y de policía, tendría como presupuesto **la modificación o erradicación de los requisitos que ha estatuido la Asamblea General Comunitaria para ser concejal, lo que, por sí mismo, implicaría una intromisión en el orden normativo interno y afectaría el derecho a la autodeterminación.**

Sin embargo, esto no constituye el aspecto más relevante a considerar, sino que, lo primordial radica en que una determinación de esa naturaleza **trastocaría el derecho en cuestión en un ámbito más sustancial, al impedir que la comunidad nombre a sus propias autoridades y afectar gravemente el derecho a ser representadas.**

La evidente superioridad numérica de la población que radica en las diversas agencias, puede ser un factor decisivo en la integración del Ayuntamiento y posibilitar que personas ajenas al pueblo originario, ocupen los puestos de gobierno de mayor relevancia, con la consecuente **disociación o rompimiento con el esquema comunitario.**

Esto no sólo tiene implicación en la conformación de la autoridad municipal, sino que también se traduce en una vulneración al régimen específico que constitucional y convencionalmente se garantiza a los núcleos poblacionales indígenas, al erradicar las condiciones necesarias para su conservación y desarrollo.

Por lo tanto, la restricción que se impone al derecho de votar y ser votado, es evidente que en el caso resulta idónea para proteger el derecho a la libre determinación como expresión de autonomía, en un ámbito que resulta de suma relevancia para la consecución de los fines trazados en torno a la tutela y protección de las comunidades indígenas.

## **Justificación de la medida.**

La importancia de preservar la cultura y forma de vida de la comunidad indígena que se asienta en San Juquila Mixes, Oaxaca (cabecera municipal), con base en el régimen específico que el Estado Mexicano ha reconocido, justifica que se restrinja el derecho a ser votado de las personas que radican en las diez agencias que integran el municipio.

Al ser incompatible el pleno ejercicio de los derechos en colisión, la protección que se otorga obedece a un interés público superior que tutela no sólo derechos en lo individual, sino también aquel de índole colectivo, cuya observancia, asimismo es condición para la realización del resto de los derechos fundamentales de las personas indígenas.

La preservación de los pueblos originarios y el reconocimiento de su relevancia para la humanidad, sólo puede llevarse a cabo mediante la protección efectiva del derecho que les asiste a determinar su régimen interno y designar a sus propias autoridades, en el ámbito geográfico en que históricamente se han desarrollado.

La participación de personas ajenas a las prácticas comunitarias de la cabecera municipal, **no debe tener el efecto de modificar el sistema normativo interno y propiciar fenómenos de transculturización o asimilación forzada, con motivo de la tutela irrestricta de los derechos fundamentales.**

Por ello, el reconocimiento al sistema normativo interno como expresión del derecho a la libre determinación, si bien no soslaya el contenido de la carta fundamental que organiza al Estado, sí implica límites al ejercicio típico de la acción estatal con miras a evitar la destrucción del patrimonio cultural, mediante una

actividad orientada a salvaguardar el régimen interno de las comunidades indígenas, garantizar su inclusión en todos los ámbitos de la sociedad y la coexistencia de regímenes jurídicos diferenciados.

Luego, el derecho a elegir a sus autoridades conforme a sus prácticas comunitarias, impone un límite razonable al ejercicio convencional de los derechos político-electorales de los ciudadanos, precisamente porque el proceso de preservación involucra la no imposición de reglas que resultan ajenas a la vida comunitaria, así como frenar cualquier proceso no consensuado de transculturización que afecte la esencia de las comunidades y, por ende, los fines constitucionales que en última instancia persigue el régimen específico.

En suma, conforme a las circunstancias que actualmente imperan en el municipio, debe prevalecer el derecho a la libre determinación, sin que esto implique que invariablemente será así en cualquier escenario, pues en cada caso, deberán ponderarse los hechos que delimitan la controversia para resolver en consecuencia.

Aunado a lo anterior, se considera que en el caso concreto no existió un desconocimiento al principio de universalidad del sufragio, porque, como se explicó en párrafos anteriores, el derecho al sufragio, tanto en su vertiente activa como en su vertiente pasiva, admite modulaciones, siempre que éstas sean razonables.

**Bajo ese contexto, si la comunidad a la que pertenece los miembros de la agencia, históricamente ha sido autónoma de la comunidad que se asienta en la cabecera municipal, no hay razones válidas para considerar que la exclusión de aquéllos en las elecciones de la cabecera municipal**

**constituya una vulneración al principio de universalidad del sufragio.** Esto, en la medida que los ciudadanos de dichas agencias, no tienen vínculos que los identifiquen razonablemente como miembros de la comunidad en que se llevó a cabo la elección.

Es importante precisar que este Tribunal no minimiza el conflicto existente entre las comunidades indígenas de San Juquila Mixes y Guadalupe Victoria, sin embargo, la nulidad de la elección de concejales de primero de octubre de dos mil diecisiete, no es la solución a la disputa, por las razones que han quedado expresadas.

Si bien es cierto que, dentro del expediente SX-JDC-139/2017, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó Acorde con lo expuesto, en primer término, se confirma la sentencia emitida por este tribunal, en el expediente JDCI/29/2017, que a su vez confirmó el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-369/2016, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la referida entidad federativa, relativa a la elección de Concejales que integrarán el Ayuntamiento de San Juan Juquila Mixes, durante el periodo del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete.

Reconociendo que existe un conflicto político-electoral que subsiste en el Municipio de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca, entre los habitantes de la cabecera municipal y la Agencia Municipal de Guadalupe Victoria, vinculó a las autoridades que enseguida se detallan, para que coadyuven en el proceso de mediación con el propósito de que se logre un consenso entre la cabecera municipal de San Juan Juquila Mixes y la Agencia Municipal de Guadalupe Victoria, como lo son: el Instituto

Estatad Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca, la Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado de Oaxaca y a las autoridades del Ayuntamiento de San Juan Juquila Mixes, y de la Agencia Municipal de Guadalupe Victoria, para que acudan a las reuniones que, en su caso, se determinen con la finalidad de dar solución a la problemática político-electoral.

Lo cierto es que no se han llegado a consensos, puesto que del caudal probatorio se advierte que los de la agencia solicitan el reconocimiento de sus autoridades.

Además de que, tal como se puso de manifiesto con antelación, aun cuando se llegaren a unificar criterios, ello traería como consecuencia, la alteración por un agente externo o incluso, la destrucción del sistema normativo interno de la comunidad indígena de la cabecera municipal, situación que no puede permitirse, ya que aceptar lo contrario, se traduciría en una transgresión al derecho de autonomía y autodeterminación que le asiste a dicha comunidad, en términos de lo establecido en el artículo 2º de la Constitución Política Federal.

Bajo ese contexto, se reconoce que las agencias municipales y de policía del Municipio de San Juan Juquila Mixes, tienen todos los derechos correspondientes para lograr que sean tratadas como comunidades con los mismos derechos que la cabecera, por ejemplo, a que **se les consulte** de todas las decisiones que puedan afectarlos y el derecho, si así lo determinasen las agencias, de **la transferencia y administración autónoma de los recursos que le corresponden**.

Sin embargo, para solucionar los conflictos existentes, es necesario que sean las propias comunidades indígenas quienes,

en uso de autonomía y autodeterminación, generen los acuerdos que permitan la participación política de las agencias en las cuestiones que les afecten.

Si se procediera de otra manera, es decir, si las autoridades jurisdiccionales establecieran los métodos de solución de los conflictos, ello implicaría una intervención injustificada del Estado en esos conflictos, sin que primero se hayan generado las condiciones para que la resolución provenga del válido ejercicio equitativo de las comunidades involucradas.

En virtud de lo anterior, se considera procedente **vincular** a la comunidades indígena que habitan en San Juan Juquila Mixes, Oaxaca, para que generen mecanismos de diálogo y, en pleno uso de su libre determinación, alcancen los acuerdos necesarios para que todas las comunidades tengan participación política efectiva en las cuestiones municipales que les afectan.

### **Efectos de la sentencia.**

En consecuencia, al haberse declarado infundados los agravios hechos valer por los recurrentes, lo que procede en el presente caso es: confirmar el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-62/2017, de treinta de diciembre de dos mil diecisiete, por el cual el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, declaró válida la elección ordinaria de autoridades municipales de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca, para el año dos mil dieciocho, celebrada el primero de octubre de dos mil diecisiete.

### **QUINTO. Notificación.**

Personalmente a los actores y a los terceros interesados, en su domicilio señalado en autos para tal efecto; por oficio a la autoridad responsable, con copia certificada de la presente

resolución de conformidad con lo que prevén los artículos 19, apartado 3, 26, 27 y 29, apartado 1, de la Ley Electoral vigente en el Estado.

Por lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, se;

## **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **confirma** el acto reclamado en lo que fue materia de impugnación, en términos del CONSIDERANDO CUARTO de este fallo.

**SEGUNDO.** **Notifíquese** a las partes en términos del CONSIDERANDO QUINTO de la presente sentencia.

En su oportunidad, remítase el expediente al archivo de este órgano jurisdiccional, como asunto total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resuelven y firman los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, **Magistrado Maestro Miguel Ángel Carballido Díaz, Presidente** y, los Magistrados Maestros **Víctor Manuel Jiménez Vilorio y Raymundo Wilfrido López Vásquez**, quienes actúan ante la **Licenciada María Itandehui Ruiz Merlín**, Secretaria General, que autoriza y da fe.