

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-39/2017

RECURRENTES: ATENÓGENES
RUIZ Y OTROS

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: JUAN
GUILLERMO CASILLAS GUEVARA,
JEANNETTE VELÁZQUEZ DE LA
PAZ Y MAURICIO I. DEL TORO
HUERTA

Ciudad de México, a veintiocho de junio de dos mil diecisiete

Sentencia definitiva que revoca la sentencia SX-JDC-811/2016 y en consecuencia reconoce la validez de la elección llevada a cabo por la Asamblea General Comunitaria celebrada en Tataltepec de Valdés, Oaxaca el dos de octubre de dos mil dieciséis. Lo anterior porque en ese municipio se asientan dos comunidades indígenas igualmente autónomas y autodeterminadas, pero distintas. Por ello, cada una de ellas puede elegir dentro de sus comunidades la forma en que se ejerce el derecho a ser votado. De ahí que se considere que la solución del conflicto entre ambas comunidades debe generarse a partir del ejercicio de ambas autonomías y no debe

imponerse una solución, como lo es la nulidad, puesto que la imposición de una solución es una intervención injustificada de las autoridades estatales en la esfera de la autonomía de ambas comunidades.

GLOSARIO

Agencia o Tepenixtlahuca:	Agencia Municipal de Santa Cruz Tepenixtlahuaca, Tataltepec de Valdés, Juquila, Oaxaca
Cabecera:	Comunidad Indígena asentada en la Cabecera municipal del Municipio de Tataltepec de Valdés, Juquila, Oaxaca
Código Electoral:	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca
Dirección Ejecutiva:	Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Instituto local:	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Municipio, ayuntamiento Tataltepec:	o Municipio de Tataltepec de Valdés, Juquila, Oaxaca
Recurrentes:	Atenógenes Ruiz; Donaciano López Villegas; Jesús Arenas Pérez; Agustín Narváez Gómez; Rubén Arellanes Amador; Trinidad Ramírez Ríos; Fortino Ruiz Barrios; María Robles Soto; Leonor Jiménez Villanueva; Claudio Jiménez Villanueva; Gregorio Mejía Mateo; Máximo Quiroz Gregorio; Cándido Narváez Matías; Alfredo Hernández Jiménez; Juvenal Cruz Enríquez; Alberto Gutiérrez Sánchez; María Hernández Jiménez; Francisco Cruz Guzmán; Erminio Mejía Ruiz; Andalio Pérez Narváez y Domingo

Hernández Jiménez

Sala Xalapa:	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, Con Sede En Xalapa, Veracruz
Tribunal local:	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

1. ANTECEDENTES

Los hechos ocurrieron en el año dos mil dieciséis, salvo que se indique lo contrario.

1.1. Proceso electoral del Ayuntamiento. El presente caso se enmarca en el proceso de elección de las autoridades municipales de la Cabecera para el trienio de dos mil diecisiete a dos mil diecinueve. En el municipio se asientan dos comunidades indígenas chatinas, una en la Cabecera y otra en la Agencia. En ellas, se eligen a las autoridades de acuerdo a sus sistemas normativos internos. En dicho proceso electoral se generó una tensión con la Agencia, porque de acuerdo con la comunidad que se asienta en la Cabecera sólo pueden ser elegidos integrantes de la propia Cabecera.

1.2. Dictamen. El siete de octubre de dos mil quince, la Dirección Ejecutiva emitió un dictamen en el que se identificó el método de elección de concejales al ayuntamiento. En ese dictamen, entre otras cuestiones, se hizo una recomendación a las autoridades del municipio para garantizar la universalidad del sufragio e incorporar la perspectiva de género en su elección.

1.3. Convocatoria. El quince de septiembre de dos mil dieciséis, la autoridad municipal de la Cabecera, el Consejo de Ancianos, el Comité de Ancianos y el Alcalde Único Constitucional de la cabecera del municipio emitieron la convocatoria para la asamblea general comunitaria en la cual elegirían a los miembros del municipio para el periodo dos mil diecisiete a dos mil diecinueve.

1.4. Asamblea comunitaria de elección. El dos de octubre posterior, se llevó a cabo la asamblea general comunitaria y en ella resultaron electos, entre otros, los ciudadanos recurrentes.

1.5. Acuerdo que declara inválida la elección. El dos de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto local, mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-106/2016, calificó como no válida la asamblea electiva.

1.6. Juicio local. El seis de diciembre siguiente, inconformes con el acuerdo citado, Atenógenes Ruiz y otros ciudadanos, presentaron demanda de juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos. A ese juicio se le asignó la clave de identificación JDCI/78/2016 ante el Tribunal local.

1.7. Sentencia local. El quince de diciembre siguiente, el Tribunal local dictó una sentencia en la que determinó, entre otras cuestiones, confirmar el acuerdo controvertido y la invalidez de la asamblea electiva.

1.8. Juicio ciudadano federal. El veinticuatro de diciembre de dos mil dieciséis, los recurrentes promovieron un juicio ciudadano. Ese medio de impugnación se registró en el índice de la Sala Xalapa con el número de expediente SX-JDC-811/2016.

1.9. Sentencia reclamada. El doce de enero de dos mil diecisiete, la Sala Xalapa dictó una sentencia por la que confirmó la resolución del Tribunal local.

1.10. Recurso de reconsideración. El diecisiete de enero posterior, mediante un escrito presentado ante el Tribunal local, los recurrentes promovieron este recurso de reconsideración.

1.11. Trámite. El ocho de febrero de este año, se recibieron en este órgano jurisdiccional, las demandas y constancias del expediente, las cuales fueron integradas por el acuerdo de la Magistrada Presidenta y registradas en el expediente SUP-REC-39/2017. En ese acuerdo se turnó el asunto a la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para que fungiera como Instructor y Ponente en el asunto. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el asunto en su ponencia

1.12. Mayores elementos de prueba. El seis de marzo de dos mil diecisiete, Atenógenes Ruiz presentó un escrito en el que reiteró la solicitud realizada en su demanda en relación

con la necesidad de que se desahogara una prueba pericial en materia antropológica.

En atención a dicha solicitud y para contar con mayores elementos para resolver, el Magistrado Instructor por el acuerdo de nueve de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente, requirió al Tribunal local para que enviara las constancias del juicio local y solicitó la colaboración del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Pacífico Sur, para que emitiera un dictamen u opinión especializada en antropología considerando las características del contexto de los pueblos y comunidades indígenas de la Cabecera y de la Agencia.

El quince de marzo siguiente, el Tribunal local dio cumplimiento al requerimiento. Igualmente, previa la concesión de una prórroga de diez días, el doce de abril inmediato, el Centro de Investigación mencionado rindió el dictamen solicitado.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente recurso, ya que se impugna una sentencia de una Sala Regional, las cuales sólo pueden ser revisadas por este órgano jurisdiccional.

Lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 64 de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

El recurso es procedente porque se reúnen todos los requisitos formales, generales y especiales de procedencia que están previstos en los artículos 8º, 9º, 13, fracción III, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65, 66, 79, párrafo 1; y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley de Medios.

3.1. Oportunidad. La demanda cumple con ese requisito. La resolución impugnada se emitió el doce de enero del año en curso y se notificó ese mismo día a los promoventes, mediante una notificación realizada por estrados.¹

Así, en términos del artículo 30, párrafo 2, de la Ley de Medios la notificación por estrados surtió efectos el día trece de enero siguiente. Por lo que, si el recurso se presentó el dieciséis de enero, está dentro del plazo de tres días que prevé el artículo 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

3.2. Requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración. Se considera satisfecho el requisito bajo estudio, ya que subsiste un problema propiamente constitucional; pues a juicio de esta Sala Superior, la Sala Xalapa inaplicó una norma de la comunidad de Tataltepec porque consideró que era inconstitucional, además de que los recurrentes alegan que el examen de constitucionalidad que realizó la Sala responsable no fue adecuado.

El artículo 61, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios establece que el recurso de reconsideración sólo procederá

¹ Foja 107 del cuaderno accesorio único.

para impugnar sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los medios de impugnación de su conocimiento, cuando se determine la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución Federal. Dicho requisito de procedencia se interpreta en el sentido de considerar que esos medios de impugnación sólo son procedentes para analizar planteamientos propiamente de constitucionalidad.

Uno de esos supuestos de procedencia que la jurisprudencia ha identificado, se actualiza cuando expresa o implícitamente, se inapliquen normas consuetudinarias de carácter electoral, por considerarlas contrarias a la Constitución Federal.²

De igual forma se considera que el recurso de reconsideración es procedente cuando hubo un pronunciamiento de la Sala regional responsable sobre la interpretación de un precepto constitucional mediante el cual se orienta la aplicación o no de normas secundarias.³

En el caso concreto se actualizan esos dos supuestos.

Esta Sala Superior estima que, en la sentencia reclamada, la Sala Xalapa confirmó la inaplicación de una norma del sistema normativo interno de la comunidad de Tataltepec, que preveía

² Jurisprudencia 19/2012, de la Sala Superior, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUEUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.

³ Jurisprudencia 26/2012, de la Sala Superior, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES". Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, páginas 24 y 25.

que los habitantes de Tepenixtlahuaca no podían ser elegidos para ocupar cargos en la cabecera del Municipio.

En efecto, la sentencia reclamada sostuvo que esa norma, que emanaba de una decisión de la asamblea de Tataltepec, era una limitación al derecho al voto pasivo de la comunidad de Tepenixtlahuaca, lo que constituía una restricción prohibida por la Constitución por regresiva y vulnerar el principio de universalidad del voto y por tanto no podía ser parte del sistema normativo de la comunidad.⁴ De esa forma, la Sala regional confirmó que fue correcto que esa norma no aplicara para la solución del caso concreto. Esa argumentación, es propia de un análisis que se corresponde con el pronunciamiento de invalidez de una norma del sistema electoral de una comunidad indígena, por vulnerar preceptos constitucionales.

Como fundamento de esa decisión, la Sala Xalapa argumentó que dicha restricción no era ni idónea, ni necesaria y resultaba desproporcional, de ahí que concluyó que en el caso concreto debía de prevalecer el derecho de la comunidad de

⁴ Como ejemplo de este razonamiento véase los siguientes párrafos de las páginas 40 y 41 de la sentencia reclamada: “[...] que el cuatro de septiembre de dos mil dieciséis se llevó a cabo una Asamblea General Comunitaria en la que los asambleístas acordaron, entre otras cuestiones que, la ciudadanía de la Agencia Municipal de Santa Cruz Tepenixtlahuaca, únicamente ejercería su derecho a votar sin que pueda postular candidatos en la elección de las autoridades del ayuntamiento para el periodo 2017-2019 y en futuras elecciones municipales, mientras no respetara los acuerdos firmados en la diversa asamblea de veintinueve de septiembre de dos mil diez.

Como se aprecia, se trata de una reiteración de la limitación al derecho de voto pasivo de la Agencia Municipal, la cual, como ya se ha dicho, no puede formar parte del sistema normativo interno del municipio, ya que como lo refieren los terceros interesados en su escrito de comparecencia, esa disposición restringe el derecho fundamental de la comunidad de Santa Cruz Tepenixtlahuaca de postular candidaturas en la renovación de concejales municipales al vulnerar el principio de progresividad en materia de derechos humanos, en específico, al derecho de votar y ser votados para ocupar algún cargo de elección popular.”

Tepenixtlahuaca de votar y postular candidaturas en la elección del municipio.⁵ El análisis de esa argumentación y de la conclusión alcanzada permite advertir que se realizó un escrutinio de la medida tomada por la comunidad indígena y un análisis de ponderación entre su derecho fundamental de autodeterminación y el principio de universalidad del voto pasivo.

Ese desarrollo actualiza también el segundo supuesto de procedencia que consiste en haber realizado una interpretación directa de normas constitucionales. La identificación de los principios constitucionales que entraban en tensión en el caso concreto, la interpretación de cada uno de ellos y su ponderación en atención a las circunstancias específicas, implican que la Sala Xalapa interpretó directamente la Constitución Federal.

Por los anteriores argumentos, esta Sala Superior estima que la sentencia reclamada hizo pronunciamientos sobre la inaplicación de una norma de los sistemas normativos internos e interpretó directamente preceptos constitucionales, por lo tanto, existe materia susceptible de ser analizada en el presente medio de impugnación.

Lo anterior, sobre la base de que de los agravios esgrimidos se advierte la inconformidad de los recurrentes con el examen de proporcionalidad que realizó la autoridad responsable ya que

⁵ Véase la página 45 de la sentencia reclamada: “En razón de lo anterior, para esta Sala Regional, la medida es contraria al artículo 35 de la Constitución Federal, por lo que, en el caso, dadas las particularidades reseñadas, debe prevalecer el derecho de la agencia municipal de Santa Cruz Tepenixtlahuaca de votar y postular candidaturas en la renovación de la autoridad del Municipio de Tataltepec de Valdés.”

consideran que la resolución reclamada desconoce su sistema normativo interno. A su juicio estiman que debe prevalecer el derecho fundamental de autodeterminación de la comunidad indígena.

De manera que en el caso subsiste un problema de constitucionalidad que es, en principio, combatido por los recurrentes, cuestión que hace suficiente la procedencia del recurso de reconsideración.

4. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER

Cuando se resuelven asuntos en los que están en controversia derechos de los pueblos indígenas, es necesario 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.⁶

Con base en lo anterior, previo a plantear las cuestiones que deben resolverse, esta Sala Superior considera necesario traer a cuenta el contexto del conflicto y la secuela procesal que da lugar al presente recurso de reconsideración.

El contexto del conflicto implica analizar las características de la comunidad, la conflictividad en el municipio y los antecedentes

⁶ Véase la tesis XLVIII/2016, de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 93, 94 y 95; así como los expedientes SUP-REC-838/2014 y SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, SUP-JDC-1097/2013, y SUP-REC-716/2015.

electorales. La secuela procesal está integrada por el acto reclamado de origen, la instancia local, la instancia federal y los agravios expresados.

Una vez analizados los anteriores elementos es posible plantear las cuestiones que deben analizarse y resolverse en esta instancia.

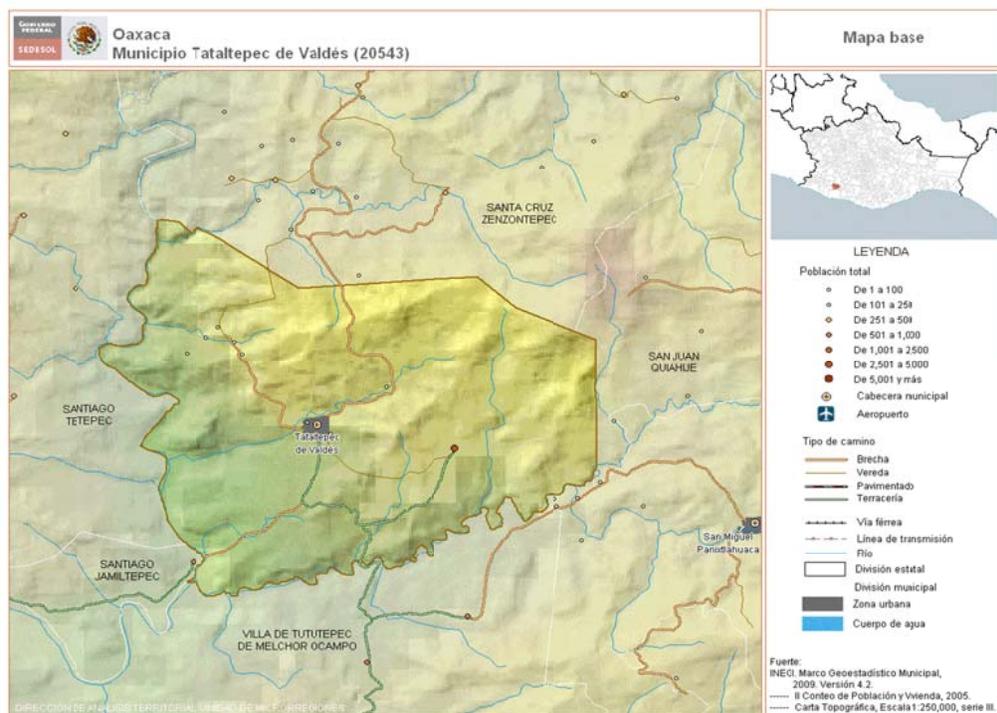
4.1. Contexto de la controversia. El contexto general de la presente controversia tiene lugar en el interior del municipio que se rige por sus propios sistemas normativos internos. En ese lugar se asientan, principalmente, dos comunidades indígenas de origen chatino. Una comunidad está asentada en la cabecera municipal, esto es en Tataltepec de Valdés. La otra comunidad se asienta en el territorio de la Agencia Municipal de Tepenixtlahuca.

El conflicto electoral se presenta entre estas dos comunidades, pues la comunidad de Tataltepec elige a los miembros del ayuntamiento que lleva el mismo nombre, pero en esas elecciones no dejaron participar pasivamente a la comunidad de Tepenixtlahuca. Esta última comunidad también elige a sus autoridades tradicionales, pero sólo tienen competencia en la propia Agencia.

La disputa entre las comunidades implica resolver si es válido, desde una perspectiva constitucional, que en la elección de las autoridades de la Cabecera participe la comunidad de la Agencia. El conflicto electoral entre ambas comunidades es reflejo de otras tensiones, y para poder comprenderlas y tomar una decisión informada es importante hacer referencia a las

características de ambas comunidades y no sólo de la cabecera.

4.1.1. Ubicación y territorio. El municipio está ubicado en el estado de Oaxaca, pertenece al distrito de Juquila, en la región de la Costa de dicha entidad. Colinda al este con San Juan Quiahije; al norte con Santa Cruz Zenzontepec; al oeste con Santiago Tetepec; al sur con Villa de Tututepec de Melchor Ocampo; al sureste con San Miguel Panixtlahuaca; al suroeste con Santiago Jamiltepec.⁷ Esa ubicación se muestra en el siguiente mapa. [siguiente página]

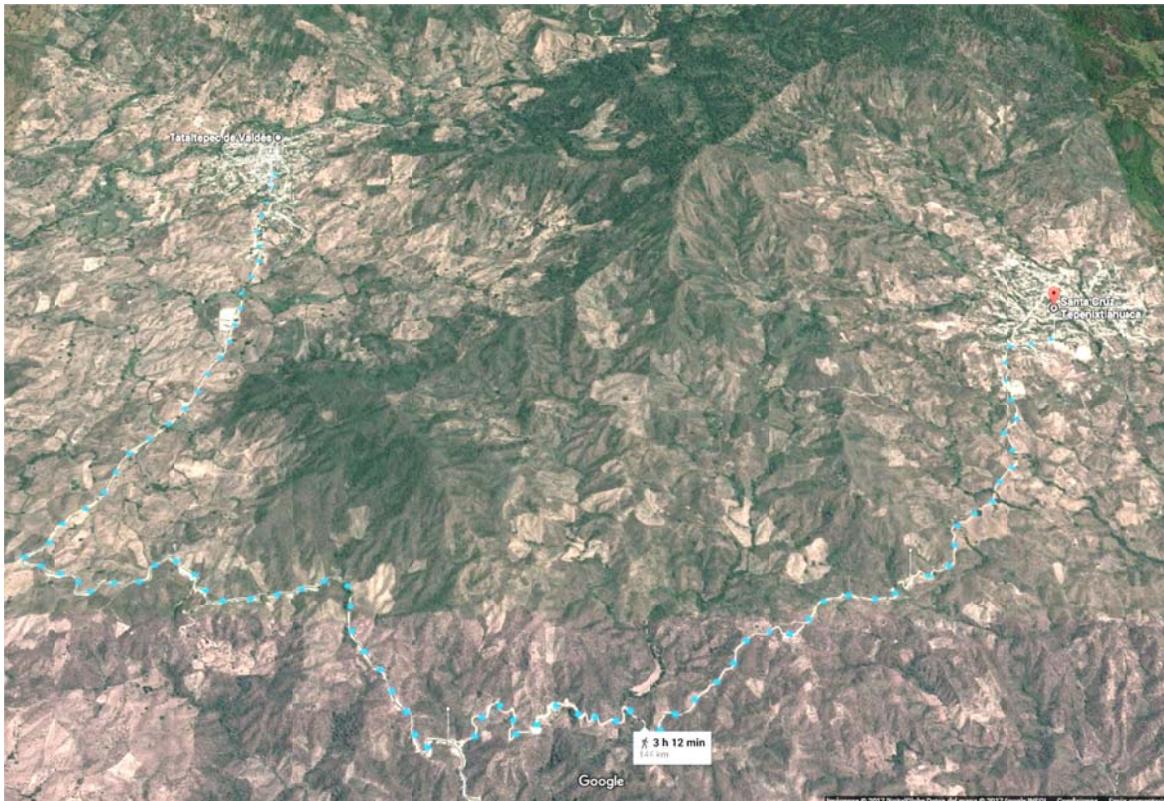


El territorio del municipio es de aproximadamente de 221 kilómetros cuadrados.⁸

⁷ <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/datGenerales.aspx?entra=nacion&ent=20&mun=543>

⁸ Ídem.

De acuerdo con la página de internet de mapas de Google, entre la Agencia y la Cabecera hay una distancia aproximada de quince kilómetros –el camino entre esas dos comunidades es de terracería⁹ o tres horas y doce minutos caminando, tentativamente. Esa distancia gráficamente se advierte de la siguiente imagen.¹⁰



4.1.2. Contexto demográfico. De acuerdo con datos del censo de dos mil diez, el Municipio contaba con una población de 5561 habitantes. Asimismo, 57.11% de la población de cinco

⁹ Véase el Plan Municipal de Desarrollo del Municipio 2011-2016, Tataltepec de Valdés, página 46; consultado en línea a la fecha de la presente resolución https://finanzasoxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/543.pdf

¹⁰ Página consultada a la fecha de la presente resolución: <https://www.google.com.mx/maps/dir/Tataltepec+de+Vald%C3%A9s/Santa+Cruz+Tepenixtlahuaca/@16.2827856,-97.514188,5313m/data=!3m1!1e3!4m13!4m12!1m5!1m1!1s0x85b809518495e13f:0x2f3d2578522aaf6!2m2!1d-97.5453598!2d16.3045673!1m5!1m1!1s0x85b80c68c06981e5:0x78701b0cd0c17453!2m2!1d-97.493668!2d16.288777>

años y más habla una lengua indígena.¹¹

Ahora bien, si se separa la población por localidad, se puede advertir que la mayoría se asienta entre la Cabecera y la Agencia de Tepenixtlahuaca; 40% en la primera y 45% en la segunda localidad:¹²

Nombre	Población	Porcentaje de población municipal
Santa Cruz Tepenixtlahuaca	2,551	45.87 %
Tataltepec de Valdés	2,269	40.8%
El Ocote o La Palma	220	3.96%
Plan del Aire	213	3.83%
Barrio del Campo	89	1.6%
Total:	5,342	96.06%

De acuerdo con los resultados del conteo de población de dos mil quince, la población aumentó a 5,869 y el 95.7% de la población se considera indígena.¹³

4.1.3. Organización administrativa. Sin tomar en cuenta las características culturales y de identidad étnica de cada comunidad y sólo tomando como variable las categorías legales administrativas, el municipio se integra por las autoridades centrales en la cabecera municipal; la agencia municipal de Santa Cruz Tepenixtlahuaca; tres agencias de policía i) el

¹¹ Datos del INEGI y de la Secretaría de Desarrollo Social consultada en la página de dicha secretaría a la fecha de la presente resolución <http://www.microrregiones.gob.mx/zap/poblacion.aspx?entra=nacion&ent=20&mun=543>

¹² Ídem.

¹³ Véase, Panoramas Sociodemográficos de Oaxaca 2015 2016, INEGI, página 1117. Consultable en línea: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082307.pdf

Ocote; ii) el Ocotillo; iii) el Plan del Aire; y un representante de ranchería, El Arroyo Arriba.

Las autoridades centrales del cabildo son el Presidente Municipal, Síndico Municipal, Regidor de Hacienda, Regidor de Obras Públicas, Regidor de Salud, Regidor de Educación, Regidor de Cultura, Regidor de Deportes y Regidor de Desarrollo Rural.

Asimismo, la alcaldía municipal la conforman el alcalde, su primero y segundo suplentes, y los jueces primero y segundo de camino.

En cada localidad existe un agente municipal, agentes de policía o representante de ranchería que desde una perspectiva administrativa se conforman como autoridades auxiliares del municipio.¹⁴

4.1.4. Cultura, sistema de organización y de cargos en Tataltepec. Sin embargo, la estructura administrativa no da cuenta de cómo está organizado políticamente el municipio. No se trata de una comunidad homogénea y estructurada verticalmente como otros municipios del País. En el municipio en el que se genera el presente asunto, existen otras variables que permiten dar cuenta de cómo funcionan política y electoralmente las comunidades que se asientan ahí y cómo influyen en las decisiones sobre la forma en que eligen a sus autoridades.

En particular, es relevante considerar la lengua, la cultura, el

¹⁴ Véase Plan Municipal de Desarrollo del Municipio, *Óp. Cit.*, p. 53.

sistema de organización tradicional de la vida pública de la comunidad, su relación con la propiedad de la tierra y la administración de recursos. Sobre todo, este análisis se centra en las diferencias y similitudes entre la comunidad asentada en la Cabecera y la comunidad que vive en Tepenixtlahuaca. Las siguientes líneas permiten ofrecer información para entender ese contexto.

La **lengua** que se habla en Tataltepec, la Cabecera, es el chatino, pero de la variante *chatino occidental bajo*.¹⁵

La comunidad indígena pertenece al pueblo Chatino. Los chatinos se llaman a sí mismos *Kitse Cha'tnio*. Los términos *Cha'tnio*, *Cha'tña* y *Tasa'jnya* son variantes en distintas comunidades para designar su propio idioma, que puede significar “palabra trabajosa”, “palabra difícil” o “trabajo de las palabras”.¹⁶

En cuanto a su **religión y cosmovisión** los chatinos, en general, se asumen como católicos, aunque sus prácticas están estrechamente unidas a su antigua forma de entender el mundo y a sus mitos de origen. Los chatinos involucran en su identidad una relación fuerte entre su familia, su vida religiosa, su vida pública y su vida en la comunidad:

En su visión del mundo es fundamental la vinculación de lo

¹⁵ Véase el *Catálogo de las lenguas indígenas nacionales: Variantes lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas*, consultado en línea a la fecha de la presente solución http://www.inali.gob.mx/clin-inali/html/v_chatino.html. Esto mismo lo afirma el dictamen pericial sobre antropología que rindió el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Unidad Pacífico Sur; página 4, que obra en el expediente principal.

¹⁶ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, *Chatinos*, consultado en línea a la fecha de la resolución en http://www.cdi.gob.mx/pueblos_mexico/chatinos.pdf

social, lo divino y la naturaleza, los tres aspectos esenciales que determinan la armonía del universo. Así, a través de su religión se integra al individuo con su grupo familiar y comunitario, se rigen las relaciones del hombre con su medio de sustento y se establecen las normas de conducta personal y colectiva. Sus divinidades están representadas por astros y fenómenos naturales.

La religión chatina presenta aún fuertes rasgos animísticos de origen prehispánico, sincretizados con elementos de la religión católica; Dios, la virgen, Jesucristo, la cruz y los santos, así como ciertos festejos, han sido incorporados a la vida religiosa del pueblo chatino. No obstante, con el mismo fervor que en tiempos pasados, se siguen celebrando las ceremonias de petición y agradecimiento por las lluvias y buenas cosechas, así como los **ritos de paso**, desde los vinculados al nacimiento hasta los mortuorios. **En el altar se llevan a cabo las principales ceremonias familiares y de la comunidad.**

[...]

El espacio más significativo **en la casa es el altar**. Aquí tienen lugar las ceremonias principales desde la presentación de los recién nacidos **hasta el traspaso del mando**. Pertenecer a una unidad doméstica le confiere los derechos y deberes a un individuo. Esto permite intercambiar servicios y recibir apoyos en caso de necesidad; sin embargo, esto último se extiende a nivel comunal. Otro lazo que refuerza el desarrollo de la comunidad es el compadrazgo, que se da en casos de bautizo, confirmación, matrimonio, vela y levantada de cruz. Además se practica el tequio o trabajo comunitario.¹⁷

De ahí que el espacio religioso es fundamental en la cultura de la comunidad, por ello es relevante considerar que la **Iglesia de la comunidad** de Tataltepec en la que realizan los trabajos comunitarios y sus festividades son católicas y está dedicada a **Santa María de la Asunción**.

Asimismo, otro aspecto importante es la organización **agraria**. En el municipio se encuentran principalmente dos núcleos agrarios, uno de ellos es el Tataltepec de Valdés, que lo

¹⁷ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, *Atlas de los Pueblos Indígenas de México, Chatinos-Etnografía*, consultado en línea a la fecha de la presente resolución http://www.cdi.gob.mx/atlas2015/?page_id=1654 .

integran la Cabecera y las agencias de policía. Por ello, una autoridad relevante es el comisariado de bienes comunales, aunque en la integración de dicho órgano agrario sólo pueden participar los comuneros. El mencionado comisariado, aunque es independiente del resto de autoridades, es tomado en cuenta a la hora de nombrar a los concejales municipales.¹⁸

En cuanto a su **sistema normativo de cargos** en Tataltepec se puede señalar que existe una comunidad “pueblo-cabecera”. Esto es, la población de la Cabecera y de las tres agencias de policía, El Ocote o La Palma, Ocotillo y Plan del Aire, constituyen una misma comunidad política.¹⁹

En esa comunidad empiezan a cumplir cargos a los 18 años, aunque el cargo de sacristán puede iniciarse a partir de los 12 años.²⁰

El sistema de cargos está integrado por las siguientes posiciones y funciones:

- **Topil de la iglesia y topil (o policía) del municipio.** El primero está encargado del cuidado del templo y del panteón. El segundo cumple funciones de seguridad, de la limpieza del palacio municipal y de los principales espacios públicos, así como de mensajero de las autoridades municipales. Los topiles del municipio están bajo las órdenes de los tenientes de semana, y éstos, a su vez, de los jefes de sección (dos jefes de sección que mandan a cuatro tenientes que, a su vez, mandan a 20

¹⁸ Página 21 del dictamen pericial que obre en el expediente.

¹⁹ Páginas 21 a 24, Ibídem

²⁰ ídem

topiles cada uno).²¹

- **Juez de camino.** “Es el encargado de la organización e integración del consejo de ancianos, así como de realizar la limpieza de los caminos de herraduras”.²²
- **Mayordomías.** Existen tres categorías: “primer”, “segundo” y “mayordomo grande”. En total son 20 mayordomías: 14 de “primer mayordomo”, cinco de “segundo mayordomo” y un “mayordomo grande”. El quince de agosto los nombra el Consejo de Ancianos y reciben el cargo el quince de octubre. “Deben limpiar el altar del Santo correspondiente y cambiar las flores que lo adornan, cada día, por la tarde, durante un año, además de celebrar la fiesta anual. El costo es muy alto (entre 30,000 y 50,000 pesos). El cargo confiere prestigio a quien lo cumple, y le permite acceder a cargos de mayor responsabilidad en el ámbito político-administrativo.”²³ El cargo de mayordomo es atribuido a hombres casados y se ejerce conjuntamente por la pareja.²⁴
- **Regidurías.** Integran el cabildo, son electos en asamblea general y se especializan por materia: hacienda, salud, educación, obras, deportes, desarrollo social y cultura.
- **Sindicatura.** Integra el cabildo y es el “auxiliar del Ministerio Público, por lo cual se encarga de la aplicación

²¹ ídem

²² Véase Plan Municipal de Desarrollo del Municipio, Óp. Cit., p. 54.

²³ Ídem.

²⁴ Ídem.

de la justicia”.²⁵

- **Presidente municipal.** Es el encargado de dirigir el pueblo de la Cabecera, así como de atender las necesidades del municipio.²⁶
- **Alcalde.** Es el último nivel del escalafón civil y se apoya en dos regidores. Su función principal “es conciliar las partes en conflictos ciudadanos y familiares, así como, ejecutar las costumbres y tradiciones del municipio”.²⁷
- **Fiscal de la Iglesia.** Es el cargo religioso más alto y sus funciones se centran en el cuidado y atención de la iglesia, así como de la organización de la fiesta principal
- **Consejo de ancianos.** Es el órgano cúspide dentro del sistema normativo, y sus miembros son quienes han cumplido todos los cargos, incluido el de fiscal de la iglesia, último cargo religioso que debe cumplirse en ambas comunidades

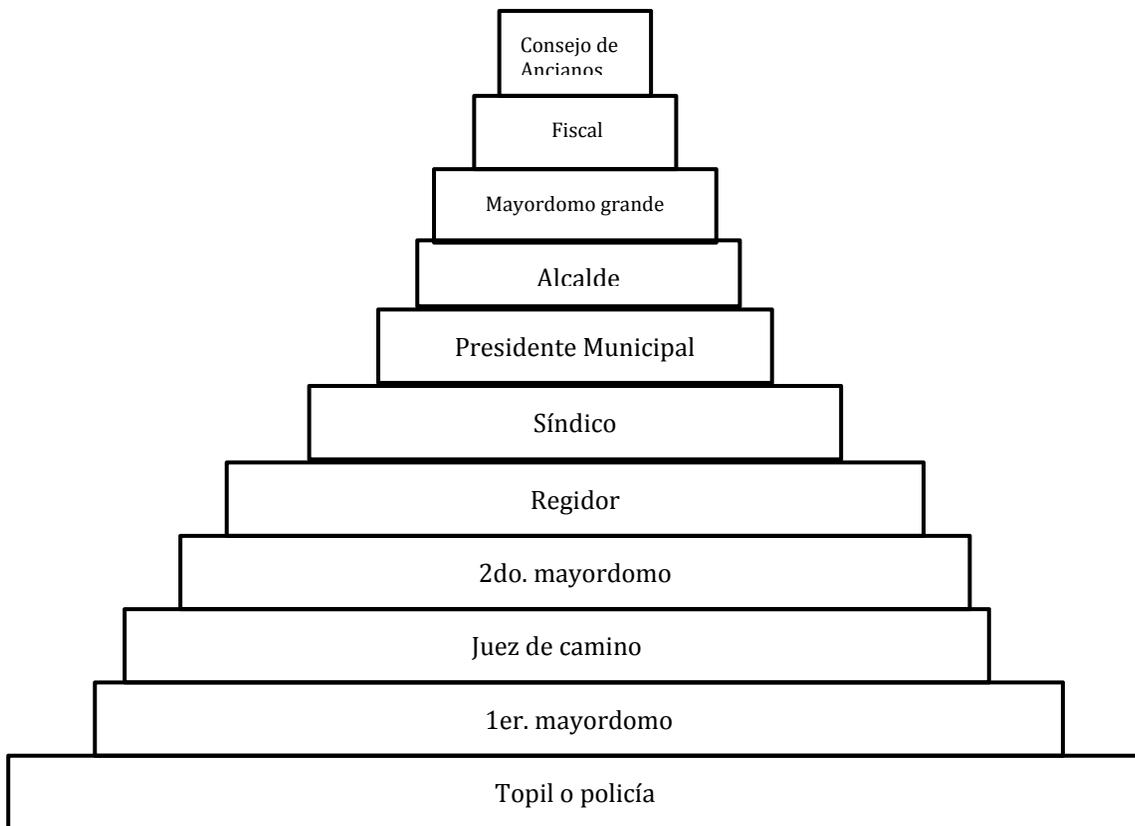
La opinión experta que obra en el expediente, muestra gráficamente el sistema de escalafón de cargos en la cabecera del Municipio:

Gráfico 1. Escalafón de cargos de Tataltepec de Valdés.

²⁵ Véase Plan Municipal de Desarrollo del Municipio, Óp. Cit., ídem.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.



Ahora bien, el **sistema de elección de las autoridades** del municipio es a través de postulación, por ternas, realizada por las autoridades tradicionales de mayor jerarquía y son electos en la asamblea general comunitaria mediante la votación realizada a mano alzada. El nombramiento de las autoridades se lleva a cabo en septiembre, cada tres años, aunque el alcalde y sus regidores, cambian cada año.

En específico, el consejo de ancianos conjuntamente con el presidente, alcalde y síndico municipales, después de escrudiñar a los posibles candidatos en razón de identificar quienes han ocupado algún cargo previo en la comunidad, elabora ternas para cada cargo de elección en el cabildo. De manera que son 18 personas las propuestas. Estas ternas se presentan a la asamblea, órgano que puede aceptarlas o modificarlas.

Ese sistema está construido también por rituales tradicionales de transmisión de poder que legitiman a las nuevas autoridades. En ese entendido, desde una perspectiva únicamente administrativa, las autoridades tradicionales entran en ejercicio de sus funciones el primero de enero; sin embargo, hasta que no se llevan a cabo las prácticas “sagradas e imprescindibles para la estabilidad del pueblo”, es el momento en que tradicionalmente puede concebirse que entran en funciones.

Esta tradición se compone de la entrega del bastón de mando y los ritos de preparación e inicio de funciones de las nuevas autoridades. Este rito está descrito en la demanda inicial del juicio de origen.²⁸

²⁸ 6. Para el cambio de la nueva autoridad municipal, en la planta alta del palacio municipal se reúnen el presidente saliente, el presidente entrante, los integrantes del consejo de ancianos y el comité de ancianos.

[...]

Una vez hecho el intercambio de bastones, la autoridad nueva, el consejo de ancianos y el comité de ancianos se dirigen a la iglesia para realizar una misa en la que se pide por el bienestar de la nueva autoridad municipal. Después de la misa se regresan los bastones se regresan a la mesa del presidente municipal. Ambos bastones quedan resguardados en la presidencia durante trece días. En este tiempo las autoridades municipales no realizan ninguna actividad administrativa hasta el trece de enero en el que se llevaba a cabo la quema de velas a las tres horas de la mañana en la oficina de la presidencia municipal. Son trece velas, dos de ellas se quedan en la presidencia municipal y once velas se llevan a la iglesia católica; ahí el comité de ancianos enciende las once velas acompañadas con cogollo de limas, con lo que los principales ancianos piden bendiciones para cada una de las nuevas autoridades.

7. La primera vela es encendida por el síndico en medio de la iglesia la segunda la encienden en la cruz de la entrada de la iglesia, la tercera la enciende el suplente del alcalde y se pone en la cruz de la iglesia vieja de la comunidad. Las otras velas se ponen en donde está la patrona del pueblo Santa María de Asunción. Después de esto se realiza “El saludo” en donde cada una de las nuevas autoridades saluda a las imágenes o santos de la iglesia. Después hacen una fila en el pasillo y cada regidor saluda a los bastones de mando. Terminando los regidores continúan los integrantes del comité de ancianos y después el consejo de ancianos. Luego, los bastones son llevados a la mesa del presidente municipal, quedando ahí durante los trece días (periodo nombrado como “GUARDAR días”).

8. El día trece de enero se hace nuevamente el ritual de “Parada de bastón”. Los bastones se llevan a la casa del alcalde, una vez ahí se realiza “El saludo” al bastón por la autoridad municipal, el consejo de ancianos y el comité de ancianos. Los bastones se quedan, uno en la casa del alcalde y otro en la casa de presidente municipal. Dado su

Se puede apreciar que en la comunidad de Tataltepec “[e]l respeto al bastón de mando es una de las normas más imperativas.”²⁹ El manejo y cuidado del bastón están estructurados estrictamente. Sus movimientos están a cargo únicamente de ciertas personas en lo particular. El bastón debe descansar y colocarse en lugares específicamente destinados para ello; incluso la tradición impone reglas de su colocación horizontal o vertical.

La opinión experta que se rindió en el presente expediente señala que en años recientes se han generado tres cambios importantes en el sistema normativo de Tataltepec.

El primero consiste en que los integrantes del ayuntamiento empezaron a cobrar dietas a partir de dos mil trece;³⁰ antes, los cargos no eran remunerados. El segundo cambio implica que

carácter sagrado cada bastón tiene que ser colocado en un lugar especial de la casa, donde no se permite la entrada de cualquier persona. Las únicas autorizadas son el presidente municipal, el alcalde, la esposa de cada uno y los policías auxiliares. En el lugar que resguarda el bastón tiene que estar siempre una vela encendida y cada viernes es adornado con flores naturales por los policías.

[...]

10. No obstante la función de la autoridad, vinculada a la espiritualidad comunitaria continua. El día 1 de agosto se reúnen el consejo de ancianos, el comité de ancianos y la autoridad municipal para llevar a cabo el nombramiento de los nuevos mayordomos para el próximo año.

[...]

12. Trastocar esta práctica, tiene implicaciones que impactan en la vida comunitaria, como ocurrió en la elección de 2013, cuando fue invalidada la elección. La comunidad atribuye este hecho “al desprecio” que el presidente electo mostro al no recibirá personalmente el bastón de mando y por acondicionar un gallinero como lugar de resguardo para bastón, el cual es considerado sagrado y milenario.

13. [...] en Semana Santa, ambos bastones son llevados a las procesiones en compañía de los regidores, el alcalde, el comité, y el consejo de ancianos. El primero de mayo se lleva a cabo “La quemada de vela” en la oficina de la presidencia municipal (2 velas) y 4 velas se queman en los lugares sagrados de la comunidad. En la iglesia se queman las otras 7 velas.

[...]

Dicho ritual se hace para pedir buena temporada de lluvia y buena cosecha, para conservar la paz y la tranquilidad de pueblo, salud para la autoridad municipal, para el consejo y comité de ancianos. El ritual se repite el primero de agosto y el dos de noviembre en el mismo lugar.”

²⁹ Página 24 del dictamen pericial que obra en expediente.

³⁰ Siete mil pesos mensuales para los propietarios; seis mil para los suplentes.

en el municipio se ha contratado policías para encargarse de la seguridad, lo que ha restringido las ocupaciones de los topiles o policías “tradicionales”. Por último, el tercer cambio es que las mujeres han empezado a cumplir cargos, “primero en el comisariado de bienes comunales (en la actualidad constituyen la mitad del mismo), y más recientemente en el ayuntamiento, en calidad de regidoras, aunque una mujer fue presidenta municipal en 1987”.³¹

4.1.5. Cultura, sistema de organización y de cargos en Tepenixtlahuaca. En Santa Cruz Tepenixtlahuaca, se asienta una comunidad del pueblo Chatino, aunque sus características particulares son esencialmente distintas a la comunidad de la cabecera, Tataltepec.

La **lengua** que hablan en Tepenixtlahuaca es chatino, pero de una variante diferente: *chatino central*.³²

La comunidad de Tepenixtlahuaca tiene su propia **iglesia** que está dedicada a la Santa Cruz.

Desde el punto de vista **agrario**, el territorio que ocupa la Agencia tiene su propio **núcleo agrario**, que está dirigido por sus propias autoridades; a saber, el comisariado de bienes comunales; autoridades distintas a las de la cabecera.

Asimismo, en Tepenixtlahuaca existe un **sistema normativo interno** propio, completamente separado del de Tataltepec y

³¹ P. 25

³² De acuerdo con el dictamen rendido, los especialistas concluyen que, si bien algunos lingüistas chatinos usan otras clasificaciones en relación con la clasificación de la lengua chatina, pero coinciden en que **ambas comunidades hablan chatinos distintos**. Confróntese con la página 4 del Dictamen.

sus agencias de policía.

La organización política comunitaria en la Agencia, también se integra un sistema de cargos, en el que se mezclan los cargos religiosos (“mayordomo, tequitlato, fiscal”) y los cargos civiles (“topil, teniente, regidor y su suplente, agente y su suplente, síndico, alcalde, regidor primero”).³³

Para iniciarse en la vida pública, los ciudadanos que cumplan dieciocho años pueden ejercer el cargo de topil, que puede repetirse hasta por cinco veces. El siguiente escalafón es el de las mayordomías en su propia Iglesia. Quienes ya fueron mayordomos, tienen permitido ejercer cargos de mayor jerarquía como el de teniente, y el de tequitlato. Éste último es el encargado de recolectar el dinero para pagar las misas.³⁴

Los siguientes cargos de mayor jerarquía son las dos mayordomías principales. Después de la mayordomía están los cargos de suplente de regidor, regidor, suplente de agente, agente, síndico y alcalde. El penúltimo cargo es el de regidor primero que cumple una función de consejero o asesor para el agente municipal. El último cargo, antes de ser miembro del Consejo de Ancianos, es el de fiscal.

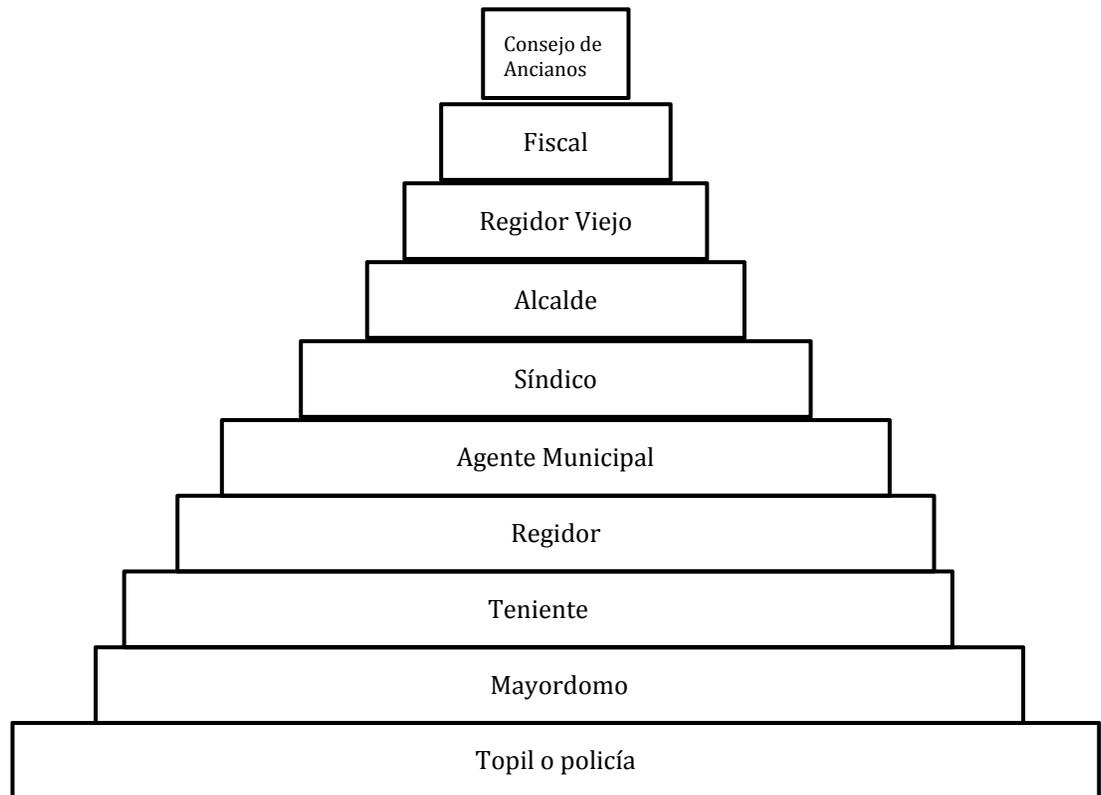
Gráficamente el escalafón puede entenderse de la siguiente manera:

Gráfico 2. Escalafón de cargos de Santa Cruz Tepenixtlahuaca.³⁵

³³ Páginas 24-25, ibídem.

³⁴ Ídem.

³⁵ Página 26, ibídem.



Para pasar de un cargo a otro, los ciudadanos esperan de uno a cuatro años. En la elección de sus autoridades, el Consejo de Ancianos en conjunción con el cabildo de la Agencia elaboran ternas. Éstas son sometidas a votación en la asamblea general comunitaria, la cual puede, además, proponer otros candidatos.

El cambio de autoridades también está relacionado con diversos rituales y tradiciones alrededor de sus propios *bastones de mando*. Las nuevas autoridades reciben el bastón de las autoridades salientes, en el propio recinto de la autoridad. Se realizan actos de purificación y peticiones usando plantas de “siempreviva” (*Sempervivum Tectorum*) y veladoras. Posteriormente, los bastones son resguardados en la casa de la

autoridad respectiva.³⁶

Durante los siete primeros días de enero, las nuevas autoridades no deben consumir alcohol, tener relaciones sexuales, pelear, regañar a sus hijos, realizar gestiones, ni salir de la comunidad.

El dictamen que obre en el expediente, señala que la estructura del gobierno se corresponde con la de un municipio propiamente dicho y no la de una simple agencia; incluso “[l]as autoridades en función en 2017, refieren que esta estructura fue adoptada en 2003”. Antes de esta fecha, la autoridad estaba compuesta del agente y su suplente, el regidor primero, el regidor de hacienda, el tesorero y el alcalde. Cabe precisar que al agente municipal se le llama “presidente”, tanto en el seno del órgano decisorio de la comunidad.”³⁷

4.1.6. Comunidades distintas y conflictividad

El análisis contextual permite considerar que Tataltepec y Tepenixtlahuaca son dos comunidades distintas. Su territorio es distinto; hablan lenguas variantes; tienen diferente núcleo agrario y autoridades agrarias; cada comunidad tiene su propia iglesia y su propia festividad; y más importante para el presente caso, cada comunidad cuenta con su propio sistema normativo interno de elección de autoridades.

Si bien, el sistema escalafonario es similar, lo cierto es que en la Agencia y en la Cabecera tienen autoridades tradicionales y escalafones distintos. De manera que, en el territorio que

³⁶ Páginas 27, ibídem

³⁷ Páginas 26, ibídem.

abarca el municipio, existen al menos dos consejos de ancianos, dos fiscales, dos alcaldes, en cada localidad hay regidores, dos titulares de las funciones administrativas, etcétera. Sin embargo, varían las tradiciones, el orden del escalafón, los lugares en que se cumplen los tequios, el lugar y las autoridades que participan en el proceso electoral, la manera en que se transmite el poder, entre otras cuestiones.

El propio dictamen argumenta que las comunidades no sólo son distintas, sino que son **independientes y autónomas**, incluso históricamente:

A lo largo de la historia, ambas comunidades han sido políticamente autónomas, pero al menos desde el siglo XIX, tuvieron una relación socio-cultural basada en el patrón étnico de subordinación y discriminación que ha definido la jerarquía indio-mestizo en México.

[...]

El sistema normativo de la comunidad cabecera, lo mismo que el régimen de tenencia de la tierra es compartido con las agencias de policía de El Ocote o La Palma, Plan del Aire y El Ocotillo, por tanto, su ciudadanía participa en el sistema escalafonario y tiene las obligaciones y derechos inherentes al mismo, entre ellos votar y ser votado, es por ello que en las asambleas que se realizan en Tataltepec, participa la ciudadanía de esas localidades e incluso ocupa cargos en el cabildo. No es el caso de Santa Cruz Tepenixtlahuaca, comunidad que no sólo tiene su propio núcleo agrario, sino que, además, mantiene desde hace décadas un conflicto por los límites territoriales con la cabecera municipal.

Como se ha observado, las controversias entre agencias y cabecera toma una gran complejidad, en tanto **no se trata de exclusión per se[sic]**, sino de una **relación históricamente construida de respeto a la autonomía de cada comunidad**. Estos(sic) es, en ninguno de sus sistemas normativos se consideraba esa participación. Ni la cabecera tiene reglas para incorporar a los miembros de una comunidad distinta, ni las agencias tienen mecanismos de integración a lo que se consideraría un sistema normativo municipal. Estos sistemas normativos, implican no sólo el tema de la administración municipal, sino que abarcan un conjunto de disposiciones de la

vida comunitaria: la aplicación de la justicia, la construcción de lo colectivo, los rituales y mecanismos simbólicos de reproducción de la identidad comunitaria y la vinculación con la tierra.³⁸

[...]

Las autoridades de cada comunidad se rigen de manera independiente. Los sistemas de cargos son separados. Además, los ciudadanos contribuyen al bien común por medio del tequio y de cooperaciones monetarias en su **respectiva comunidad**. Es decir, los ciudadanos de Santa Cruz Tepenixtlahuaca no dan tequio ni aportan cooperaciones al ayuntamiento de Tataltepec de Valdés. Existen, pues, dos gobiernos comunitarios autónomos reunidos en un mismo municipio.³⁹

[...] como se ha ilustrado en el caso de Tataltepec de Valdés y Santa Cruz Tepenixtlahuaca, **constituyen unidades sociales y políticas distintas**. Los procesos de negociación se tornan tan conflictivos que no existen mecanismos institucionales de colaboración. En efecto, como se mencionó previamente, el manejo de la administración municipal, en las dos comunidades, siempre ha transcurrido de manera independiente. En **Santa Cruz Tepenixtlahuaca, las autoridades de la agencia proveen de todos los servicios públicos** cuya competencia es del gobierno municipal: **la administración del panteón, la gestión del agua, del alumbrado, la procuración de justicia, los servicios de limpieza de los espacios públicos, así como las políticas sectoriales en materia de educación, salud y seguridad**. Hasta los años 1990, estos servicios, así como la obra pública (apertura y mantenimiento de vías de comunicación y de edificios públicos, alcantarillado, red de agua entubada y electrificación, infraestructura agropecuaria, etc.) eran proveídos por la comunidad en forma de tequio, con el concurso puntual (gestionado por las autoridades de la agencia) de los gobiernos federales y estatales. Cabe señalar que las autoridades de Santa Cruz Tepenixtlahuaca y la mayoría de los vecinos entrevistados en esa agencia, afirman que sus ciudadanos nunca dieron tequios, ni cumplieron cargos en la cabecera de Tataltepec de Valdés. Los entrevistados de esta comunidad lo confirmaron.⁴⁰

De lo anterior se advierte, la Agencia es autónoma e independiente respecto del gobierno de la cabecera, no sólo

³⁸ Página 18, ibídem.

³⁹ Página 27, ibídem.

⁴⁰ Página 29, ibídem.

desde la perspectiva tradicional y cultural, sino que la administración de los servicios de la comunidad también se satisface autónomamente. Esto es, las materias de administración que usualmente están encargadas a las autoridades centrales del municipio, en el caso de Tepenixtlahuaca son desarrolladas por la propia Agencia, actividades tales como la administración del panteón de la agencia, la gestión del agua, el alumbrado, la procuración de justicia, los servicios de limpieza de los espacios públicos, así como algunos temas de educación, salud y seguridad.

De esa manera en cada comunidad, sus respectivos ciudadanos también participan tanto activa como pasivamente en la elección de sus propias autoridades; los ciudadanos de la comunidad de Tepenixtlahuaca eligen de entre ellos a sus autoridades y por su parte sucede lo mismo en la comunidad de Tataltepec.

Sin embargo, entre ambas comunidades ha habido diversos conflictos y tensiones que son el marco de la problemática electoral. Esos conflictos radican principalmente sobre dos cuestiones: 1) la transferencia de recursos entre la Cabecera y la Agencia y 2) los conflictos agrarios de tenencia de la tierra comunal.

El problema de la transferencia de recursos se ocasionó a partir de que aumentaron los recursos federales que se transferían directamente al municipio. Antes de dos mil tres, esos recursos eran muy escasos. Pero a partir de ese año y hasta dos mil siete la cantidad que recibía el ayuntamiento aumentó exponencialmente (Ramo 28 y Ramo 33). Por estos

acontecimientos la comunidad y las autoridades de Tepenixtlahuaca comenzaron a exigir una distribución más equitativa de esos recursos.⁴¹

Sin embargo, no existe un método y fórmula claros, ni transparentados para la distribución puntal de los recursos de los municipios, entre sus localidades.

En principio, la distribución depende de los acuerdos que se generen entre la cabecera y las agencias municipales en el momento de elaborar el presupuesto de egresos del municipio. Sin embargo, no existe regulación, ni mecanismo consuetudinario entre las comunidades que garanticen procedimientos para lograr esos acuerdos. Así, dentro esa negociación por los recursos entre la Agencia y el municipio entran también las demandas electorales.

Esa demanda incluso es entendida como principal por parte de la Agencia, de manera que la solicitud de participación política en la cabecera, es **un medio** para lograr precisamente la asignación y transferencia de los recursos:

[...] existe un problema estructural de asignación y administración de los recursos descentralizados, y que el método empleado para solucionarlo (el establecimiento de convenios trienio tras trienio) no ha sido eficaz. Las autoridades y ciudadanos de Santa Cruz Tepenixtlahuaca siguen considerando que la **única manera de obligar al ayuntamiento de Tataltepec de Valdés a asignarles los recursos a los que tienen derecho, es exigiendo participar en las elecciones municipales.**

En la comunidad lo que existe es una reivindicación de su autonomía [...] lo que arrojan las entrevistas es que una de las demandas centrales es la asignación directa de los recursos

⁴¹ Página 28, ibídem

que les corresponden por vía de las participaciones federales e incluso, obtener el cambio a la categoría de Municipio Libre.⁴²

Así, de acuerdo con lo manifestado por los antropólogos expertos, el conflicto entre las comunidades se centra en la demanda de la Agencia de la entrega y administración directa de los recursos de los ramos 28 y 33 que le corresponden por su población que es mayor a la de la cabecera.

Por otra parte, otro conflicto importante entre las comunidades se centra precisamente en una controversia **agraria**. Actualmente, el conflicto de la Cabecera con la Agencia es por la disputa de 2,298 hectáreas.⁴³

Este conflicto agrario no tiene antecedentes previos a 1970, pero existe información útil para comprender sus raíces. Para finales del siglo XVIII, Tataltepec era una comunidad cien por ciento chatina, al igual que Tepenixtlahuaca, ambas subordinadas a Tututepec. Hasta que termina el siglo XIX, no hay evidencia histórica sobre una relación de subordinación entre Tepenixtlahuaca y Tataltepec.⁴⁴

En la zona limítrofe entre Tataltepec y Tepenixtlahuaca, los tataltepecanos establecieron fincas ganaderas y según refieren, daban oportunidad a que ciudadanos de la Agencia ocuparan tierras en este perímetro para siembra. Nada indica que este arreglo fuera cuestionado hasta 1970. En ese año se ejecutó una resolución presidencial que reconoció y tituló los bienes comunales de Tataltepec de Valdés, entre los que se

⁴² Página 30, ibídem.

⁴³ Así lo afirma la sentencia reclamada que cita la página de internet siguiente: https://finanzasoaxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/11_13/543.pdf

⁴⁴ Página 33, del Dictamen pericial que obre en el expediente.

encontraban los que Tepenixtlahuaca tenía en uso. En ese momento inicia una lucha por defender o apoderarse de ese territorio. Desde entonces, ambas comunidades mantienen un conflicto de límites agrarios y una creciente deslegitimación de la autoridad de la Cabecera sobre la Agencia.⁴⁵

A finales de los años noventa, existen diferentes notas periodísticas y relatos en ambas comunidades que dan cuenta de hechos de violencia grave entre ambas comunidades, particularmente de agresiones de Tepenixtlahuaca a Tataltepec.

También existe documentación sobre presencia del crimen organizado:

[E]sta presencia se manifiesta tanto en los saqueos clandestinos de madera, que según la gente de Tepenixtlahuaca se daba con anuencia de las autoridades agrarias de Tataltepec, como de la siembra de estupefacientes que, todos admiten, se dio por personas de Tepenixtlahuaca. En este contexto, Tepenixtlahuaca incrementa su capacidad bélica, adquiere mejores armas y mayores recursos, y mantiene intimidada a la población de Tataltepec. Entre las personas entrevistadas de ambas comunidades existe un consenso de que en la actualidad el narco ya no opera en la región, pero sus efectos siguen pesando en la correlación de fuerzas.

Existen registros de que, en 1997, el conflicto forestal deja un saldo de tres muertos de Tataltepec (Hernández, 2011:24). Hacia el año de 1999, los comuneros de Tepenixtlahuaca buscan la asesoría del FPR, que les brindó [sic] asesoría y apoyo legal, y quienes a la postre los representan en el litigio electoral.

Actualmente, las autoridades comunales de Tataltepec interpusieron un juicio agrario, sin embargo “[a]unque ambas partes están a la espera de la resolución de este juicio, nadie tiene mucha expectativa de que se resuelva.”

⁴⁵ Página 3, ibídem.

4.1.7. Antecedentes electorales. Las anteriores elecciones en la comunidad han tenido las siguientes características:⁴⁶

	2004	2007	2010	2013
Convocatoria	No consta	No consta, pero solicitaron spots al Instituto local para perifoneo.	No consta.	No consta.
Método	- Instalación de mesa de debates. - Votación por mayoría.	-Instalación de mesa de debates. -Elección de candidatos por ternas.	-Instalación de mesa de debates. -Elección de candidatos por ternas.	-Propuesta de candidatos. -Instalación de mesa de debates. -Nueva propuesta de candidatos. -Elección por ternas.
Firman el Acta	Ayuntamiento, Consejo de ancianos, Alcaldía y Jueces de Camino.	Ayuntamiento y Consejo de ancianos.	Ayuntamiento y Consejo de ancianos.	Ayuntamiento y Alcaldía Municipal, Agentes de Policía, Tatamandones ⁴⁷ y Comité de ancianos
Participación de la Agencia Municipal, en la Asamblea electiva	No consta.	No consta.	No consta.	No consta.
Participación de las Agencias de Policía.	No consta.	No consta.	No consta.	Ocote o la Palma, Plan del Aire, Ocotillo y Arroyo Arriba.
Número de votantes	405	607	1005	1135
Conflictos	No hubo.	No hubo.	No hubo.	La no participación de la Agencia Municipal de Santa Cruz Tepenixtlahuaca
Calificación del órgano	Válida.	Válida.	Válida.	Válida.

⁴⁶ Este cuadro está en la sentencia de Sala Xalapa con el número de expediente SX-JDC-134/2014

⁴⁷ Consejo de Ancianos.

*administrativ
o local.*

Sin embargo, en la elección de dos mil trece la Sala Xalapa consideró la elección era inválida porque no se había permitido que la agencia de Tepenixtlahuaca votar en la elección. Como consecuencia de lo anterior, se realizó la elección extraordinaria el tres de agosto de dos mil catorce, en la que se permitió participar a las autoridades y ciudadanos de la Agencia, pero solamente mediante el ejercicio del **derecho al voto de manera activa, sin posibilidad de postular candidatos**. Dicha elección extraordinaria fue validada por el Instituto local y sin que se impugnara.

En ese entendido, puede señalarse que no existen precedentes de elecciones en los que la comunidad de Tepenixtlahuaca participara pasivamente en las elecciones de la Cabecera.

4.2. Secuela procesal. El dos de octubre de dos mil dieciséis se llevó a cabo la asamblea de elección extraordinaria, en la que se eligieron a los concejales que integrarían el ayuntamiento de Tataltepec de Valdés. No existen constancias de que en esa asamblea participara la Agencia ni activa, ni pasivamente. Los resultados fueron los siguientes:

v		Nombre
Presidente Municipal	Propietario	Reynaldo Narváez Gómez
	Suplente	Jesús Mejía Hernández
Síndico Municipal	Propietario	Manuel Pérez Cruz
	Suplente	Trinidad Narváez Díaz
Regidora de Hacienda	Propietario	Fortino Gómez Cruz
	Suplente	Lucio Villanueva Díaz
Regidor de Obras	Propietario	Anatolio Ruiz Cortés
	Suplente	Rubén Villanueva Moreno
Regidor de Salud	Propietario	Isaías Cruz Guzmán

	Suplente	Constantino Narváez Narváez
Regidor de Educación	Propietario	Eladio Hernández
	Suplente	Melquiades Pérez López
Regidor de Deporte	Propietario	Moisés Cuevas Ibáñez
	Suplente	Salomón Gómez Calvo
Regidor de Cultura	Propietario	Felipe Velasco Gómez
	Suplente	Hipólito Jiménez Pérez
Regidor de Desarrollo Rural	Propietario	Isidro Pinacho Pérez
	Suplente	Neri Cortés Mateo

4.2.1. Acuerdo reclamado de origen. El dos de diciembre de dos mil dieciséis, mediante acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-106/2016** el Consejo General del Instituto local calificó como no válida la asamblea y exhortó a las autoridades y comunidad de Tataltepec para que llevaran a cabo una nueva asamblea comunitaria en la que todas las ciudadanas y ciudadanos que integran el municipio ejerzan sus derechos en condiciones de igualdad.

4.2.2. Sentencia local. El tribunal local estimó correcto el pronunciamiento emitido por el Instituto local consistente en haber declarado la invalidez de la elección de dos de octubre de dos mil dieciséis, ya que a su juicio, en la renovación de los integrantes del municipio, no participó la Agencia, no obstante que en elecciones anteriores las agencias de policía habían ejercido el derecho a votar y postular candidaturas; de ahí que estimara incorrecto la exclusión de Tepenixtlahuaca en la renovación de las autoridades municipales.

También, el Tribunal local destacó que mediante asamblea general comunitaria de cuatro de septiembre de dos mil dieciséis, llevada a cabo con la asistencia de las agencias de policía y la cabecera, se acordó que la participación de Tepenixtlahuaca, únicamente sería para la emisión del sufragio sin que existiera la posibilidad de que sus integrantes fueran

electos hasta en tanto respetaran los acuerdos tomados en la asamblea de veintinueve de septiembre de dos mil diez.

De conformidad con el contexto descrito, el Tribunal local sostuvo que desde el año dos mil diez se reconoció el derecho a ser votados de los habitantes de la Agencia, por lo que, atendiendo al principio de progresividad en la elección controvertida se les debió permitir ser votados para ejercer un cargo dentro del ayuntamiento. Lo anterior, sostuvo, con independencia de que se haya acordado que esa participación de la Agencia estaría sujeta a que se dieran determinadas condiciones dentro de la comunidad; pues concluyó que dicha cláusula no resultaba válida porque los derechos humanos son irrenunciables y estimó que la restricción al voto pasivo no puede estar sujeta a condición.

Finalmente, destacó que fue correcto el actuar de Tepenixtlahuaca al no asistir a la asamblea electiva de dos de octubre de dos mil dieciséis, a pesar de haber tenido pleno conocimiento del lugar y fecha de su realización, debido a que sus integrantes sabían que no podrían ejercer su derecho a ser postulados para desempeñar algún cargo dentro del ayuntamiento, además de evitar algún enfrentamiento entre ambas comunidades.

4.2.3. Sentencia reclamada SX-JDC-811/2016

Cuestión previa: prueba pericial. Los recurrentes ofrecieron en el escrito de demanda que presentaron ante la Sala Regional una prueba pericial en materia de antropología e historia con la finalidad de demostrar los efectos que producirá el acuerdo de

invalidez dictado por el Instituto local sobre la cultura, identidad, forma de organización y cosmogonía de la comunidad de Tataltepec. Por su parte, la Sala Xalapa en la sentencia reclamada determinó no admitir la prueba ofrecida por los recurrentes.

Al respecto, determinó que el problema que debía ser resuelto en el juicio ciudadano promovido por los recurrentes era la constitucionalidad de lo resuelto por el Tribunal local, en relación a la declaración de invalidez de la asamblea electiva de la cabecera municipal realizada por el Instituto local. A juicio de la Sala responsable, el problema jurídico a resolver no trataba sobre una cuestión probatoria, sino sobre un análisis de constitucionalidad y de derecho que “corresponde resolver a los órganos jurisdiccionales”. De ahí que considerara que la prueba ofrecida no era procedente ya que era ajena “a la demostración de algún hecho específico a partir del cual se ponga en evidencia una indebida actuación del Tribunal responsable.”

De igual forma consideró que tampoco era necesario acoger la pretensión del dictamen antropológico porque a juicio de la responsable, “obra[bá]n los elementos suficientes para conocer el contexto en torno a la problemática del presente asunto”; lo que le permitía realizar el análisis integral del contexto que rodea la controversia intracomunitaria derivada de la elección de las autoridades municipales.

Invalidez de la elección. Por otra parte, la Sala Xalapa consideró que el agravio en el que los recurrentes sostenían que no hubo un análisis de la regularidad constitucional y

convencional de la restricción al voto pasivo impuesta por la Cabecera y las agencias de policía, hacia la agencia municipal, era **infundado**. Al respecto, la Sala Xalapa señaló que una decisión anterior ya había declarado la inconstitucionalidad de la restricción bajo análisis, porque vulneraba el principio de universalidad del voto.

En ese sentido, al resolver el juicio ciudadano SX-JDC-134/2014, la Sala Regional decidió que el acta de la Asamblea General Comunitaria de cuatro de septiembre de dos mil diez, en la que se supeditaba el derecho al voto pasivo de los habitantes de Tepenixtlahuaca a que hubiera una relación de armonía entre éstos y la cabecera municipal, no podía constituir la base para determinar la validez de la elección que se analizaba en el juicio.

La Sala Xalapa argumentó, desde su propio precedente, que el derecho al voto pasivo de los habitantes de Tepenixtlahuaca no podía estar condicionado a la buena relación entre ambas comunidades, porque el derecho al voto pasivo es un derecho humano y una característica éstos es su irrenunciabilidad, por lo que tal condición no podía formar parte del sistema normativo interno de la comunidad.

En ese sentido, la Sala Regional recalcó que el derecho de los pueblos indígenas a conservar sus costumbres e instituciones propias está limitado por los derechos humanos reconocidos por el sistema jurídico nacional e internacional. En consecuencia, la restricción impuesta a través del acuerdo de la Asamblea General Comunitaria resultaba inconstitucional e inconvencional.

La Sala Xalapa también razonó que la asamblea de cuatro de septiembre de dos mil dieciséis era una reiteración de la limitación al derecho de voto pasivo de la agencia municipal de Tepenixtlahuaca que se impuso por la Asamblea General Comunitaria del año dos mil diez, que ya había sido declarada inconstitucional e inconvencional por esa Sala.

Lo anterior, porque en la asamblea del año dos mil dieciséis, se acordó que los habitantes de Tepenixtlahuaca únicamente podrían ejercer su derecho a votar, sin poder postular candidatos en la elección de las autoridades del ayuntamiento para el periodo que inicia este año, hasta que respetaran los acuerdos firmados en la asamblea llevada a cabo en dos mil diez. Por ello, la Sala Regional consideró que la limitación de la Agencia municipal para postular candidaturas al ayuntamiento establecida por la Asamblea General Comunitaria, también carecía de sustento constitucional o convencional.

La Sala Xalapa realizó en consecuencia un análisis de la proporcionalidad de la medida y concluyó que no perseguía un fin constitucionalmente válido. También concluyó que la medida no era idónea, ni necesaria y además desproporcionada.

En primer lugar, la Sala Xalapa señaló que la restricción al voto pasivo de la comunidad de Tepenixtlahuaca no persigue un fin constitucionalmente válido, porque la finalidad de la medida fue atenuar el conflicto de límites territoriales entre la Cabecera y la Agencia.

Por otra parte, respecto de la idoneidad de la medida, la Sala Regional señaló que no cumplía con esa característica porque

“supedita el derecho de la agencia a postular candidaturas a la buena relación entre la cabecera y la agencia municipal, derivado del conflicto de límites territoriales entre ellas”. Por lo tanto, la restricción al derecho de postular candidatos “no satisface o no realiza en la mejor medida el derecho fundamental de voto pasivo de la agencia municipal.”

Asimismo, la Sala responsable consideró que la medida no era necesaria porque existían otras alternativas para solucionar la problemática de límites territoriales del municipio, sin que se afectara el derecho de voto pasivo de la Agencia. Argumentó como medidas alternativas para solucionar el conflicto el establecer mesas de diálogo o acudir ante las autoridades competentes para resolver los conflictos agrarios y territoriales.

Por último, expuso que la proporcionalidad en sentido estricto de la medida de restricción que *“el nivel de intervención del derecho fundamental de voto pasivo es mayor y desproporcionado, frente al nivel de realización del fin constitucional de garantizar el derecho de voto pasivo de los habitantes de la agencia municipal en cuestión”*.

Con base en el análisis de regularidad constitucional descrito en los párrafos precedentes, la Sala Regional concluyó que el sistema normativo interno de la Cabecera debía de ser modificado para permitir la participación de Tepenixtlahuaca. No obstante, la Sala Regional señaló que las modificaciones al sistema normativo interno de la Cabecera no suponen una afectación desproporcionada a su derecho de autodeterminación, frente a la restricción del derecho fundamental de voto pasivo.

En ese sentido, la Sala Regional consideró **infundado** el argumento planteado por los recurrentes, donde señalan que la adecuación del sistema normativo interno de Tataltepec de Valdés generará un daño a la identidad de su comunidad.

Lo anterior, porque tanto la cabecera municipal, como las agencias de policía y municipales de Tataltepec de Valdés han podido coexistir más de cien años con la figura del municipio. Por lo tanto, consideró que era factible que el municipio armonice su sistema normativo interno en temas electorales, de forma que se respeten los derechos fundamentales de todos sus integrantes.

Por otra parte, la Sala Regional señaló que las adecuaciones al sistema normativo interno de Tataltepec de Valdés deben de tener como finalidad el respeto a los derechos humanos, así como la preservación de su identidad comunitaria.

Además, la Sala Regional señaló que en la comunidad de Tataltepec de Valdés han sido conocedores de la necesidad de reformar su sistema normativo interno, desde hace seis años. Ello es así, porque los habitantes de la agencia municipal de Tepenixtlahuaca llevan pugnando por su inclusión a los procesos electivos de concejales municipales desde el año dos mil diez. De igual manera, el Tribunal Electoral de Oaxaca a través de una resolución de nueve de abril de dos mil catorce, señaló a las autoridades de la cabecera municipal que se incluyera a los habitantes de la agencia municipal de Tepenixtlahuaca en la asamblea general electiva de seis de octubre de dos mil trece.

En relación a la inasistencia de la comunidad de Tepenixtlahuaca a la asamblea electiva llevada a cabo en la cabecera municipal, la Sala Regional consideró que ello no puede ser interpretado como la renuncia de un derecho, porque la participación de los integrantes de una comunidad indígena en la conformación de los poderes públicos, es un derecho fundamental protegido por el artículo 2º de la Constitución Federal, y por lo tanto no puede ser renunciado.

Por último, la Sala Regional resaltó que la ausencia de los miembros de la Agencia no puede convalidar una elección que estableció en sus bases de organización una medida inconstitucional e inconvencional.

4.2.4. Agravios. *La Sala Regional no ponderó los derechos fundamentales en conflicto: derecho al autogobierno de las comunidades indígenas en relación con el derecho universal al voto.* Los recurrentes argumentan que la Sala Regional no identificó con claridad los derechos en tensión: por un lado, el derecho de la comunidad de la cabecera a mantener su especificidad cultural y su forma de organización, y por el otro, el derecho a votar y ser votado. En consecuencia, no realizó el ejercicio de ponderación de derechos que tuvo que haber hecho. Por el contrario, se limitó a reiterar los razonamientos y consideraciones que había expuesto en la sentencia que dictó en el año dos mil catorce, por la que invalidó la elección de la asamblea general comunitaria para elegir concejales para el periodo actual.

De acuerdo con los recurrentes, un estudio correcto del asunto tendría que haber analizado la proporcionalidad de la restricción

pasiva del voto. En su opinión, tal restricción es proporcional **porque tiene como fin preservar la identidad indígena y forma de organización de la comunidad**. En ese sentido, el criterio de la Sala Regional equivale a una imposición de normas que desplazan al “principio de reciprocidad” que ha existido ancestralmente en la comunidad y, por lo tanto, atenta contra el principio de pluriculturalidad establecido en el artículo 2 de la Constitución.

Por otra parte, los recurrentes sostienen que la restricción es de carácter temporal, dado que no están en contra de permitir la participación de la Agencia en la postulación de candidatos, sin embargo, consideran que este proceso debe de ser gradual y armónico.

Por último, los recurrentes señalan que la imposición del derecho universal al voto afectará el ejercicio ritual que va a aparejado a su sistema político y que, en consecuencia, queda en grave riesgo de desaparecer.

La Sala Regional no proveyó la prueba pericial en antropología que solicitaron los recurrentes. Los recurrentes estiman que si la Sala Xalapa hubiera ordenado el desahogo de la prueba pericial en antropología, como estaba obligada a hacerlo, se hubiera convencido a partir de conocer su cultura y contexto que la imposición del derecho universal al voto en la comunidad afecta de manera grave y trascendente la identidad y cultura del municipio. La Sala Regional no tomó en cuenta la práctica de reciprocidad que existe en el municipio.

Los recurrentes señalan que los criterios sostenidos por la autoridad responsable en relación a la universalidad del voto generan consecuencias graves e irreversibles en el estado de Oaxaca.

El derecho de votar y ser votado debe ser analizado tomando en consideración el principio de reciprocidad que existe en el municipio. De acuerdo a ese principio, los habitantes de la cabecera municipal elegían a las autoridades municipales [concejales municipales], sin intervención de las agencias municipales y, de igual forma, las agencias municipales elegían a sus autoridades sin intervención de los habitantes de la Cabecera.

Los recurrentes hacen notar que las autoridades municipales electas por la Cabecera sólo tienen jurisdicción en la Cabecera y no conocen las normas bajo las que se organizan las agencias municipales. Asimismo, las agencias municipales se gobiernan con sus propias autoridades y tienen sus propios cabildos.

No obstante, el recurrente reconoce que las autoridades electas por la cabecera municipal cuentan con la facultad de administrar los recursos municipales que le son asignados al municipio por los ramos 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es decir, hay una descentralización del gobierno, pero una administración de recursos centralizada.

Además, los recurrentes manifestaron que de anularse la elección municipal que sostuvieron, las elecciones de las

agencias municipales también deberían de anularse, en tanto que esas autoridades son auxiliares de las municipales.

Por todo lo anterior, los recurrentes argumentan que el derecho universal al voto implicaría un cambio profundo en su sistema normativo interno, que requiere un periodo de ajuste considerable.

4.3. Planteamiento de la controversia. En atención al contexto de la controversia, las consideraciones que integran la secuela procesal, los agravios expresados por los recurrentes, y a la suplencia de la queja –que opera pues ellos se autoadscriben como indígenas-⁴⁸ las cuestiones que esta Sala Superior debe resolver en la presente instancia son las siguientes.

- La Sala Xalapa analizó correctamente desde una perspectiva intercultural el contexto socio-cultural del conflicto jurídico que estaba bajo su jurisdicción y si para ello era necesario que solicitara un dictamen antropológico como lo pedían los recurrentes
- Fue correcto que se confirmara la nulidad de la elección, porque no resulta constitucional que el sistema normativo de Tataltepec, no permita participar pasivamente a la comunidad de Tepenixtlahuaca

Las soluciones a estas cuestiones se desarrollan en los

⁴⁸ Véase jurisprudencia 13/2008, de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”; consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

siguientes apartados.

5. ESTUDIO DE LA CONTROVERSIA

Respecto del primer punto a resolver esta Sala Superior considera que la Sala Xalapa no analizó correctamente el contexto de las comunidades que estaban en conflicto. Ello porque además de que la única fuente de su análisis contextual se centró en información en internet, sin atender a fuentes primarias que pudieran otorgar mejores elementos de prueba para comprender el conflicto, no hizo una correcta relación entre el contexto de la comunidad y el encuadre del conflicto y su resolución.

Respecto de la segunda cuestión a resolver, esta Sala Superior considera que, a partir del correcto análisis contextual e intercultural de la controversia, en el caso concreto no se justifica tomar como medida la nulidad de la elección con base en que se vulneró el principio constitucional de universalidad del voto. Ello, porque en el caso concreto se trata del conflicto entre dos comunidades igualmente autónomas, esto es, un conflicto intercomunitario. De esa manera, el encuadre constitucional de los derechos en disputa es distinto al que consideró la Sala Xalapa. No se trata de individuos ejerciendo su derecho a votar en una misma comunidad política; sino de la exigencia del derecho de participación política entre dos comunidades autónomas.

A juicio de esta Sala Superior, este tipo de conflicto no se resuelve con la nulidad de la elección porque esa medida no es necesaria y ello implicaría una intromisión injustificada en los

derechos de autodeterminación de las comunidades. La solución que maximiza los derechos en tensión es aquella que reconoce a las dos comunidades en disputa como autónomas y genera condiciones para que se propicien acuerdos entre las comunidades que garanticen los derechos derivados de la participación política como el de no intervención y autonomía presupuestaria.

Estas decisiones se explican y fundamentan en los siguientes apartados

5.1. La Sala Xalapa no realizó un correcto análisis con perspectiva intercultural. Esta Sala Superior considera que la Sala Xalapa no realizó un adecuado análisis intercultural del problema que tenía que resolver en el juicio ciudadano que se sometió a su jurisdicción. Ello porque no identificó correctamente el sistema normativo interno de la comunidad de Tataltepec, ni tampoco dio cuenta del sistema normativo de la comunidad de Tepenixtlahuaca, limitándose a citar información recabada en páginas de internet que no ofrecían información relevante en el contexto actual del conflicto.

En efecto, esta Sala Superior ha establecido que existe una obligación, derivada de la Constitución 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.⁴⁹

⁴⁹ Véase la tesis XLVIII/2016, de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA**

En primer lugar, debe señalarse que esa obligación tiene su fuente en normas de carácter fundamental, destacadamente, el artículo 2º de la Constitución y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Por ello, el análisis de su cumplimiento implica una interpretación directa de esas normas para evaluar si en un caso concreto se han respetado o no.

Ahora bien, 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**, como pueden ser solicitud de peritajes jurídico-antropológicos, informes y comparecencias de las autoridades comunitarias, revisión de fuentes bibliográficas, realización de visitas *in situ*, aceptación de opiniones especializadas presentadas en forma de *amicus curiae*, entre otras.

ELECTORAL". Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 93, 94 y 95; así como los expedientes SUP-REC-838/2014 y SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, SUP-JDC-1097/2013, y SUP-REC-716/2015.

En el caso concreto, la Sala Xalapa estableció un apartado en el que se refiere al “contexto social de la comunidad”. En él se hace referencia a la ubicación del municipio, a la lengua que se habla en todo el municipio, a la población, a su estructura administrativa, a sus usos y costumbres, al conflicto agrario, y, por último, a elecciones pasadas.

Sin embargo, ese análisis no cumple con la obligación de un análisis con perspectiva intercultural por lo siguiente. En primer lugar, el análisis que realizó la Sala Xalapa únicamente fue a través de información recopilada en páginas de internet que ofrecen información genérica. Si bien, las páginas de internet, sobre todo las oficiales, pueden tener información certera sobre algunas cuestiones, como la cantidad población, la ubicación, la estructura orgánica del municipio y características generales de la comunidad, lo cierto es que en ninguna de las páginas que cita la Sala responsable se corresponde con un análisis particular del municipio, de la comunidad de la Cabecera y la de la Agencia. Tampoco puede advertirse que alguna de esas páginas de internet contenga un estudio o información antropológica con estándares plausibles de veracidad que se refieran en específico al conflicto que se suscita en el municipio.

Generalmente, utilizar únicamente páginas de internet genéricas, de información no especializada o que no se refieren específicamente al conflicto o a la comunidad, no cumple con el estándar de acercarse de información suficiente, con fuentes adecuadas como señala la propia jurisprudencia como serían: peritajes jurídico-antropológicos, informes o comparencias de

las autoridades comunitarias; fuentes bibliográficas; visitas; *amicus curiae*, entre otras.

Ello se relaciona con la negativa de la propia Sala Xalapa de ordenar un dictamen antropológico, expresamente solicitado por los actores en el juicio ciudadano. La razón principal de esa negativa fue que en el expediente existían elementos suficientes para conocer el contexto de la comunidad. No obstante, de la lectura de la sentencia reclamada no se advierte cuáles son esos elementos que otorgaran al juzgador información actual y concreta sobre las condiciones sociales, políticas y culturales que actualmente se observan en el territorio del municipio.

Además, el análisis que realiza la Sala Xalapa es únicamente **descriptivo**, ya que no existe una relación directa de los datos que se describen en ese apartado con las premisas, argumentos o conclusiones que sustentan la sentencia reclamada.

Por ello, el análisis contextual en la sentencia que se revisa no es suficiente. La Sala Xalapa se limita a señalar que se trata de un sistema de cargos, y se refiere en general a todos los municipios indígenas; por último, refiere al Consejo de Ancianos y a su función en la comunidad. No obstante, en la sentencia reclamada no se aprecia información relevante de cuáles son los cargos que suponen ese sistema, los requisitos que deben cumplirse para tener acceso a esos cargos, cuál es el escalafón que debe seguirse, entre otras cosas.

Otra clara deficiencia de ese análisis es que sólo habla en genérico del municipio, pero no da cuenta de que existe una diversa comunidad al interior, que tiene su propio sistema y sus propias autoridades. De manera relevante, el análisis de la Sala Xalapa no da cuenta del sistema normativo de la Agencia, el cual es complejo y tiene diferentes autoridades a las de la Cabecera.

Como se advierte de la información recabada por los antropólogos a través del dictamen que obra en el expediente, es posible afirmar que existen dos comunidades, con características distintas, que difieren en algo tan fundamental como la lengua que hablan, como se refirió.

Esta cuestión no fue valorada por la Sala Xalapa precisamente porque tal como lo solicitaban los actores, se necesitaba de mayores elementos para poder cumplir con el estándar que impone la obligación constitucional de juzgar con perspectiva intercultural.

Por esa razón, la causa de pedir de los recurrentes que se aprecia en sus agravios es **fundada**, pues en el caso concreto la responsable vulneró su obligación constitucional de juzgar con perspectiva intercultural, ya que los elementos con los que justificó su sentencia no son adecuados ni suficientes para conocer, con el grado de profundidad exigible, el conflicto y analizar correctamente una problemática relativa al derecho electoral indígena

Aun cuando este agravio resulta fundado, esta Sala Superior, ya cuenta con elementos suficientes sobre las características

de la comunidad y debe analizar si la solución de la Sala Xalapa de confirmar la nulidad de la elección resulta apegada a las normas fundamentales.

5.2. El sistema normativo de elección de Tataltepec no vulnera el principio de universalidad del voto. Esta Sala Superior considera que el problema jurídico que se presenta consiste en resolver si la elección de miembros del municipio de la comunidad indígena que se asienta en la Cabecera vulnera el principio de universalidad del voto, porque su sistema normativo no permite participar pasivamente a una comunidad indígena diversa, pero que se asienta en una Agencia en el mismo territorio del municipio.

La Sala Xalapa consideró que en tanto que ambas comunidades pertenecen al mismo municipio, ambas tenían en el derecho de participar activa y pasivamente en la elección de los miembros del ayuntamiento.

Sin embargo, esta Sala Superior considera que esa decisión no se corresponde con el contexto fáctico y cultural del caso concreto, ya que las comunidades indígenas de la Cabecera y la Agencia no constituyen una misma comunidad indígena. Si bien, las autoridades tradicionales de la comunidad de la Cabecera a su vez fungen como autoridades municipales desde una perspectiva orgánico-administrativa; no obstante, desde una perspectiva intercultural, ambas comunidades son autónomas y cada una de ellas elige libremente a sus autoridades; por tanto, el principio de universalidad del voto tiene un ámbito de aplicación que se extiende únicamente a su interior respecto de las personas que pertenecen a ella.

Así visto, el presente caso no presenta un problema de restricción del voto a los ciudadanos en lo individual; sino un conflicto intercomunitario de dos comunidades, titulares de derechos autónomos que colisionan. Por ello, esa disputa no implica la exigencia del derecho de universalidad del voto dentro de una misma comunidad, sino un conflicto de autonomías. En consecuencia, la nulidad de la elección no es una medida necesaria para resolver el conflicto, pues no se corresponde con los derechos en pugna.

Para justificar las anteriores afirmaciones se establecerá a continuación el marco normativo aplicable y el contenido del derecho de autodeterminación y autonomía de las comunidades indígenas por tratarse, como ya se destacó, de un conflicto precisamente entre dos comunidades y no entre una comunidad y sus miembros en lo individual –en donde las exigencias o alcance del principio de universalidad del sufragio y de otros derechos individuales pudieran adquirir mayor intensidad.

5.3.1. Marco normativo aplicable. La solución de esta Sala Superior se sustenta en las siguientes premisas normativas, que implican el análisis de la identificación de las normas constitucionales aplicables, su interpretación y su posterior aplicación para la resolución del conflicto

5.3.1.1. Pluralismo jurídico. Como punto de partida, las normas constitucionales imponen que el orden jurídico mexicano tiene la característica principal de basarse en un pluralismo jurídico.

Al respecto, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que México es Estado Parte, establece, en su artículo 5, que en la aplicación de dicho instrumento internacional "deberán reconocerse y protegerse **los valores y prácticas sociales**, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y **deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente**"; asimismo, "deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e **instituciones de esos pueblos**" y "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.⁵⁰

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.⁵¹

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

⁵⁰ *Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51

⁵¹ SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, y SUP-JDC-1097/2013.

Con esta forma de entender los problemas se ha procurado favorecer el restablecimiento, en su caso, de las relaciones que conforman el tejido social comunitario, desde una perspectiva intercultural integral en que los miembros de la comunidad y las autoridades propician y participan en la solución de la controversia, distinta a la concepción tradicional de la jurisdicción como una relación entre "ganadores" y "perdedores" sobre la determinación de un tercero imparcial.

El pluralismo jurídico se entiende entonces como una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes.⁵² Así, el pluralismo jurídico puede entenderse como la expresión, en el plano jurídico, de un adecuado enfoque pluralista que supere posiciones absolutistas y relativistas, que permita una "sana base para las relaciones entre culturas, sobre un pie de igualdad en el terreno epistémico y en el terreno moral".⁵³

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

⁵² Al respecto, Rodolfo Stavenhagen, en el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas* del año 2004 destaca que "un cierto pluralismo legal parece ser una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo valores culturales diferentes" y el argumento según el cual el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas no ofrece suficientes garantías para la protección de los derechos humanos individuales universales "no debería esgrimirse para negar por completo el valor del derecho consuetudinario indígena sino como un reto para aproximar ambos enfoques haciéndolos más eficaces para la protección de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. El pluralismo jurídico en los Estados es una oportunidad para permitir a los sistemas jurídicos indígenas funcionar eficazmente ya sea como parte de los sistemas jurídicos nacionales o paralelamente a éstos." Doc. E/CN.4/2004/80. 26 de enero de 2004, párs. 67 y 68.

⁵³ Olivé, León, *Multiculturalismo y pluralismo*, 2ª ed., México, UNAM, 2012, p. 48.

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 solo desde la normatividad y perspectiva externa del Estado, sino desde las propias normativas de los pueblos indígenas que parten y tienen diferentes concepciones sobre la dimensión individual de los derechos (como lo es el derecho al sufragio) y la participación de sus miembros en el ejercicio del gobierno comunitario; lo que presenta una exigencia para analizar, con un enfoque diferenciado, cómo debe entenderse el gobierno cuando se trata de una comunidad indígena. Visión que contrasta con la perspectiva y soluciones que se desprenderían de considerar únicamente el marco normativo e institucional estatal.

En la práctica y en relación con el derecho al autogobierno, el principio de igualdad en su faceta de pluralidad significaría, como lo ha sostenido la Sala Superior, el reconocimiento de que “los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a emplear y aplicar sus propios sistemas normativos (...) con lo cual se quiebra el paradigma del monopolio de la creación, aprobación y aplicación de las normas jurídicas como producto único y exclusivo del Derecho estatal”, así como el “reconocimiento de diversas formas de participación, consulta y representación directa en el sistema democrático mexicano”.⁵⁴

⁵⁴ Confróntese con la Sentencia del caso *Cherán* con número de expediente SUP-JDC-9167/2011

Así, en los asuntos en que se ventilen problemáticas electorales de las comunidades indígenas **deben buscarse y privilegiarse soluciones diferenciadas que emanen de la propia cosmovisión y cultura de las comunidades indígenas, a aquellas que se impondrían en un caso ordinario** en los que se involucran los derechos y normas relativas a las elecciones del sistema de partidos políticos y candidaturas independientes.

5.3.1.2. Derecho de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Los derechos fundamentales que protegen especialmente 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 éste tipo; esto es, son derechos de las comunidades, en donde el sujeto de protección son las propias comunidades indígenas.

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

La fracción VII del Apartado A del artículo 2º de la Constitución Federal, en específico reconoce y garantiza el derecho de los

pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, establece que ***“Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas”***.

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

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

- **Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.** Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando la preceptiva constitucional. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura (fracción VIII).

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

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

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

[nota al pie 301]

Así, por ejemplo, la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas* de 2007 establece, en su artículo 1, que: "Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos

humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos". El artículo 3.1 del Convenio No. 169 de la OIT dispone que: "Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos". En igual sentido, el Comité del PIDESC, en su Observación General No. 17 de noviembre de 2005, señaló expresamente que el derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas también asiste a los pueblos indígenas en su calidad de sujetos colectivos y no únicamente a sus miembros como sujetos individuales de derechos (párrs. 7, 8 y 32). Posteriormente, en su Observación General No. 21 de 2009 el Comité interpretó que la expresión "toda persona" contenida en el artículo 15.1.a) del Pacto "se refiere tanto al sujeto individual como al sujeto colectivo. En otras palabras, una persona puede ejercer los derechos culturales: a) individualmente; b) en asociación con otras; o c) dentro de una comunidad o un grupo" (párr.8). Además, otros instrumentos de protección regional como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1986 han establecido la protección especial de ciertos derechos de los pueblos tribales en función del ejercicio de derechos colectivos. [...].⁵⁵

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, como internacional.

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

⁵⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos; *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*, Sentencia (Fondo y Reparaciones de 27 de junio de 2012).

Como quedó establecido, los sujetos protegidos por los citados derechos son fundamentalmente las propias comunidades indígenas; por lo que la organización de las autoridades y órdenes administrativos ordinarios, no agota ni delimita este derecho. **Es decir, las comunidades ejercen su autonomía y autodeterminación independientemente del sistema orgánico-administrativo municipal.** Ello implica que las comunidades tienen el derecho de determinar su propio orden de gobierno interno aun cuando se encuentren dentro o formen parte de un municipio que elija a sus autoridades bajo el sistema de partidos políticos e independientemente de las categorías administrativas que les asigne la ley de cada entidad federativa, y también implica que, dado sea el caso, pueden elegir a las autoridades del ayuntamiento mediante el sistema normativo interno de la comunidad, cuando dichos ámbitos de gobierno así coincidan.

Por contrapartida o de manera paralela, 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 éstas con las autoridades municipales ordinarias. o no.

Ello permite considerar, por ejemplo, que, dentro de un estado o un distrito o dentro del territorio de un municipio puede fácticamente haber dos o más comunidades indígenas y a todas ellas se les está constitucionalmente reconocido su derecho de autodeterminarse y gobernarse autónomamente.

Por ello, entre otras cuestiones pueden nombrar sus propias autoridades, independientemente de las autoridades comúnmente denominadas autoridades estatales.

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

5.3.1.4. Regímenes municipales diferenciados. Precisamente en línea con lo ya destacado acerca de la discrepancia entre el alcance del derecho de autonomía y el régimen administrativo municipal, esta Sala Superior ya ha reconocido que el sistema constitucional prevé la existencia de **regímenes municipales diferenciados**, en el marco de la estructura constitucional del Estado federal mexicano, como se explica a continuación.⁵⁶

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

⁵⁶ SUP-JDC-1865/2015 y SUP-JDC-1966/2016.

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

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

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

Ello implica reconocer que, si en los hechos existen dos comunidades indígenas diferentes en un mismo territorio, es posible concebir jurídicamente un régimen municipal diferenciado en el que coexistan **dos o más autoridades tradicionales**, con derechos, deberes y obligaciones recíprocos, con las mismas condiciones culturales de autonomía y autodeterminación, en el mismo territorio de un mismo municipio.

5.3.1.5. Niveles y estándares de protección de los derechos de autonomía de las comunidades indígenas. 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 mantener sus sistemas tradicionales de normas, se generan necesariamente tensiones entre ambos derechos.

Estas tensiones, en principio, se pueden diferenciar en dos tipos.⁵⁷ El primero, ocurre cuando la autonomía de las comunidades se opone contra sus propios miembros denominados conflictos **intracomunitarios o intragrupales**. Este tipo de conflictos protege a las comunidades de grupos internos *-disenso interno-* de individuos que no quieran seguir con las normas tradicionales; este tipo de ejercicio de la autonomía se reflejan en “restricciones internas”.

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

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

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

diversos sujetos según el orden jurídico en el que se relacionen con la propia comunidad.

Esto es, el derecho de autodeterminación o el de autogobierno, pueden ser oponible a las autoridades del estado, a otras comunidades o a los ciudadanos de la comunidad en lo individual

Cuando se trata del alcance del derecho de autogobierno frente al Estado, el derecho de la comunidad adquiere una eficacia más intensa y, por así llamarle “vertical” dados los deberes que corresponden al Estado en su calidad de garante frente a la comunidad que, además, se encuentra en un plano de disparidad frente al mismo; se trataría, por ejemplo, de los casos como los de Cherán⁵⁸ o Ayutla de los Libres⁵⁹ o alguno en donde la comunidad se enfrente a las autoridades estatales o municipales electas bajo el sistema de partidos políticos en búsqueda de satisfacer diversos aspectos de su derecho de autodeterminación.⁶⁰

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

⁵⁸ SUP-JDC-9167/2011

⁵⁹ SUP-JDC-281-2017 y SDF-JDC-545/2015

⁶⁰ SUP-JDC-1865/2015 y el diverso REC-1966/2016

válidamente la comunidad regula la conducta de sus integrantes.

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

Además de lo anterior, una tercera manera en que se pueden presentar conflictos respecto de la autonomía y autodeterminación de las comunidades sucede cuando los derechos de dos comunidades indígenas 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.⁶¹

⁶¹ En esta argumentación la Sala Superior sigue la doctrina de la eficacia horizontal de la Constitución y los derechos fundamentales, establecida por el Tribunal Constitucional

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 expresamente conflictos intercomunitarios en los que se tensionan dos derechos fundamentales de dos comunidades. Por lo que éstos conflictos deben arreglarse aplicando directamente la Constitución, teniendo en cuenta el peso específico de los principios que se relacionan con el pluralismo cultural (primer párrafo, artículo 2º), la autonomía, la autodeterminación y defensa.

Sin embargo, deben distinguirse de aquellos conflictos en los que los ciudadanos oponen sus derechos fundamentales en relaciones jurídicas frente al estado, o frente a su comunidad, en cuyo caso debe valorarse la proporcionalidad de las medidas que suponen *restricciones internas* atendiendo a los derechos fundamentales en juego. Este tipo de relaciones (que generalmente son comunidad-Estado o bien comunidad-individuo) tienen la característica de que sean de supra-subordinación entre los sujetos, lo que permite tener, en principio, una perspectiva de maximización en la medida de lo

Alemán en el caso Lüth; *Sentencia BVerfGE 7, 198*. Doctrina que ha sido reconocida como parte de la doctrina constitucional de los derechos fundamentales en nuestro país también por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la siguiente jurisprudencia cuyos datos de identificación y rubro son los siguientes:

Décima Época; Registro: 159936; Primera Sala; Jurisprudencia; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2; 1a./J. 15/2012 (9a.); Página: 798; rubro: DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.

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 tipos de casos esta Sala Superior ha seguido una la 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.⁶²

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 ponderación de aquellos derechos fundamentales que colisionen.

⁶² Como ejemplo véanse las siguiente Jurisprudencias 37/2014 SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO; y Jurisprudencia 22/2016 SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

5.3.1.6. Universalidad del sufragio pasivo, y el alcance del derecho en las comunidades indígenas. En el caso concreto, el principio fundamental que se estimó vulnerado es el principio de la universalidad del sufragio **pasivo**, es decir, que la autoridad administrativa electoral local determinó que la elección de la comunidad de Tataltepec no podía ser válida porque había una norma del sistema normativo interno que excluía a los ciudadanos de la Agencia para ocupar cargos.

Esta Sala Superior ha considerado que 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 estos 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 haya graduación o diferenciación alguna conforme a algún otro criterio.

En específico, respecto del **voto pasivo**, “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”.⁶³

En efecto, el artículo 35, fracción II, del propio ordenamiento constitucional establece expresamente como prerrogativa de todo ciudadano: "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.**

⁶³ SUP-JDC-1661-2012; SUP-JDC-1613-2012; SUP-JDC-1610-2012; SUP-JDC-0640-2012; SUP-JDC-0619-2012 ; SUP-REC-0168-2012

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 (Estado, municipio, comunidad indígena) 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 nacimiento fuera del territorio:** 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 la filiación, y

- 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. el estado.⁶⁴

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.

⁶⁴ Lo anterior lo sostuvo la Sala Superior en el SUP-JRC-0174-2016

Con base en ello, se puede afirmar que la universalidad del derecho fundamental del voto pasivo 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 elegida para cualquier cargo.

Igualmente, un entendimiento de la universalidad del voto pasivo sin el vínculo a la comunidad indígena implicaría que todos los miembros de una comunidad de una cierta agencia puedan ser elegidas 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.

5.3.2 Análisis del conflicto concreto. Una vez precisado el análisis contextual, las circunstancias del caso concreto y las premisas normativas, se considera que el caso concreto se corresponde con un conflicto intercomunitario, es decir entre dos comunidades distintas. Por ello, a partir de esta visión, se desarrolla a continuación cuáles son los derechos que colisionan en este conflicto y cuál es la solución que esta Sala Superior considera de prevalecer después de realizar una ponderación entre ambos.

5.3.2.1. Identificación del conflicto intercomunitario. Esta Sala Superior parte de la premisa de que Tataltepec y Tepenixtlahuca son dos comunidades distintas en los hechos, pero que se asientan en un mismo territorio delimitado administrativamente como municipio.

En efecto, del dictamen antropológico y de su análisis que se precisó en el apartado 4.1.6. de esta sentencia, se pueden advertir que son dos comunidades distintas de acuerdo con los siguientes criterios:

	Tataltepec	Tepenixtlahuca
<i>Territorio</i>	Se asienta en la Cabecera del Municipio	Se asienta en la Agencia
<i>Lengua</i>	chatino occidental bajo	chatino central
<i>Autoridades</i>	Propias. Se cumple un escalafón interno y específico	Propias. autoridades, con un escalafón propio y diferenciado
<i>Tequio y trabajos comunitarios</i>	Se cumplen en la propia cabecera y en la Iglesia dedicada a Santa María de la Asunción	Se cumplen en la comunidad de la Agencia, en la Iglesia dedicada a la Santa Cruz
<i>Autoridad y organización agraria</i>	Núcleo agrario y Comisariado de Bienes comunales que corresponde al territorio de la Cabecera y las agencias de Policía	Núcleo agrario y Comisariado de Bienes comunales propios en el territorio de la Agencia municipal
<i>Administración de servicios</i>	Se realiza por las autoridades de la Cabecera	Se realiza por las autoridades de la Agencia

Por lo anterior, independiente de cuál comunidad ocupa la Cabecera y cuál la Agencia, clasificaciones que corresponden a una visión orgánica-legal del municipio, desde una perspectiva intercultural, **ambas comunidades son igualmente**

autónomas e independientes, pues son comunidades indígenas distintas y cada una de ellas es sujeta de los derechos fundamentales respectivos.

En ese entendido, los conflictos de la Cabecera contra la Agencia y viceversa, se tratan de conflictos intercomunitarios de acuerdo con la tipología de conflictos que se explicó líneas arriba.

Ahora bien, de acuerdo con las circunstancias que enmarcan el presente asunto, no hay controversia de que en el sistema normativo interno de Tataltepec existe un sistema de normas en virtud de las cuales la comunidad de Tepenixtlahuaca no puede participar pasivamente en la elección de las autoridades del Municipio. De igual forma, no está controvertido que dicho sistema normativo permite la participación activa de la Agencia en la asamblea comunitaria electiva.

Por lo que, el conflicto intercomunitario que atañe la presente controversia, se circunscribe a determinar si es suficiente la existencia de esa norma para anular la elección de Tataltepec.

5.3.2.2. Resolución de la controversia. Esta Sala Superior considera que en tanto que Tataltepec y Tepenixtlahuaca son comunidades autónomas, cada comunidad está en posibilidades de delimitar cuáles son los criterios de pertenencia a la comunidad para poder ser elegidos como sus autoridades tradicionales.

De manera que, en el ejercicio de esos derechos de autonomía y autodeterminación, las comunidades pueden determinar válidamente que sólo quienes pertenecen a Tataltepec tienen el

derecho de ser elegidos como autoridades de Tataltepec, mientras que sólo quienes pertenecen a la comunidad de Tepenixtlahuca pueden ser elegidos como autoridades de esa comunidad.

Precisamente la norma que la Sala Xalapa consideró inválida, es aquella que replica que sólo quienes pertenecen a la comunidad-cabecera de Tataltepec pueden ser elegidas como sus autoridades tradicionales; norma que en principio es válida porque deriva del derecho de autodeterminación y, en específico de autogobierno como ya se ha explicado.

Ahora bien, esta Sala Superior no coincide con el análisis de la Sala responsable, en el sentido de que el derecho de autodeterminación de Tataltepec tiene que respetar la universalidad del voto de manera absoluta, en el sentido de permitir que todos los habitantes en el territorio del municipio, pertenezcan o no a su comunidad, deben participar pasivamente en sus elecciones.

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

Por ello, si Tataltepec sostiene que conforme a su propio sistema normativo sólo pertenecen aquellos ciudadanos de la comunidad-cabecera, entonces sólo esos ciudadanos tienen ese derecho. De manera que, si la comunidad de

Tepenixtlahuaca es autónoma e independiente de Tataltepec, es posible considerar (análogamente) que quien pertenece a la agencia municipal no cumple los requisitos para ser ciudadano de la cabecera.

La interpretación de la universalidad del voto de la Sala Xalapa, implicaría que en tanto ambas comunidades se asientan en el municipio, desde el punto de vista territorial, ambas tendrían derecho de participar en los cargos tradicionales de Tataltepec, pero también ambas comunidades tendrían derecho de participar pasivamente en la designación del Agente y demás cargos en Tepenixtlahuaca.

Esa visión no se corresponde con la propia lógica del derecho de la universalidad del voto, ni tampoco respeta los derechos comunitarios de ambas comunidades, ya que generan interferencias injustificadas. Ello porque permitiría que la comunidad de la Agencia interfiera en la autonomía de la comunidad de la Cabecera, y la Cabecera influyera en la elección de la Agencia, desdibujando la autonomía de ambas comunidades.

Por el contrario, la perspectiva intercultural permite estimar que no se vulnera el derecho a la universalidad del voto pasivo de la Agencia, porque si se considera a Tepenixtlahuaca como una comunidad autónoma y autodeterminada, el derecho comunitario de participación pasiva se cumple al interior de la propia comunidad de la Agencia. De ahí que no se justifique anular la elección de Tataltepec, porque, en este caso concreto, la universalidad del voto pasivo de Tepnixtlahuaca sólo tiene ámbito de aplicación en la propia comunidad.

Contrario a lo razonado por la Sala Xalapa, Tataltepec puede hacer válido el respectivo acuerdo de dos mil diez en virtud del cual se acordó la sujeción de la participación pasiva de Tepenixtlahuca a diversas condiciones como el respeto a los límites agrarios.

Ello porque como ya se mencionó, Tepenixtlahuca y sus individuos tiene garantizado su derecho a la universalidad del voto respecto de sus propias autoridades, y no respecto de las autoridades de una diversa comunidad, a la que, *en principio*, no pertenecen; y además porque, en los hechos, el citado acuerdo ha sido superado por las condiciones extraordinarias que se han venido suscitando entre ambas comunidades.

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

También, es irrelevante para el caso concreto que en la elección municipal sí participen activa y pasivamente las agencias de policía y no así Tepenixtlahuaca. Ello porque como quedó corroborado por el dictamen las agencias de policía y la Cabecera forman parte de la misma comunidad.

Tampoco se considera, que la decisión de Tataltepec sea regresiva como lo estimó la Sala Xalapa. Aun cuando la Sala Xalapa en un precedente ya había anulado una elección de la cabecera por no cumplir con el principio de universalidad, no se advierte que esa decisión hubiere implicado una situación en la

que se haya permitido que la Agencia participara pasivamente en la elección de Tataltepec. Esto es, no se advierte que en los antecedentes electorales exista un registro en virtud del cual se permita afirmar que las comunidades llegaron a un acuerdo para que los miembros de la Agencia sean votados en la Cabecera, respecto de todos y cada uno de los cargos, y que esa situación se hubiera verificado en los hechos.

Ahora bien, el pluralismo jurídico y la perspectiva intercultural permite a esta Sala Superior considerar que el reclamo de la comunidad de Tepenixtlahua para participar en las elecciones de Tataltepec –reclamo que identificó la propia autoridad administrativa local desde la instancia administrativa– se trata del ejercicio de un derecho de autonomía de la Agencia para hacerlo exigible frente a las decisiones que toma Tataltepec en su carácter de cabecera y que pueden afectar a Tepenixtlahuaca.

Esto es Tepenixtlahuaca trata de oponer su derecho de participación política derivado de su carácter de comunidad autónoma y autodeterminada, para participar en aquellas decisiones del cabildo que pueden afectar a la comunidad de la Agencia.

Por otra parte, el reclamo de autonomía de Tataltepec, es que la comunidad de Tepenixtlahuaca no interfiera en su sistema normativo interno para nombrar a sus autoridades tradicionales.

Desde esa perspectiva, el actual conflicto se trata **de una colisión de dos derechos de autonomía**, por un lado, Tataltepec que quiere mantener su sistema de elecciones sin

interferencias de otra comunidad, y por otro lado Tepenixtlahuaca que quiere intervenir en las decisiones que toma la cabecera y que afectan su autonomía.

Esta colisión de derechos no se resuelve con la nulidad de la elección. Ello porque esa medida no cumple con el tercer nivel de análisis para resolver la colisión de principios, consistente en que la medida analizada sea necesaria para el fin que busca.

En efecto, la nulidad de la elección decretada para efectos de que Tepenixtlahuaca participe pasivamente en la elección de Tataltepec, persigue el fin constitucionalmente válido de proteger el derecho de autonomía de Tepenixtlahuaca.

Sin embargo, no es una medida necesaria para lograr ese fin. Lo anterior, porque existen otras medidas alternativas que llegan al mismo fin legítimo buscado, sin que se vulnere la autonomía de Tataltepec.

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

La primera es acompañar el acuerdo de participación con voto activo que ha surgido del propio acuerdo de las comunidades en conflicto.

Una segunda medida, consiste en **reconocer** a la comunidad de Tepenixtlahuaca como una comunidad autónoma y en condiciones de igualdad con la cabecera. A partir de estas medidas y presupuestos, se pueden prever acciones que consistan en vincular a la comunidad de Tataltepec para que, en un plazo determinado, abra canales de comunicación y

negociación con Tepenixtlahuaca, a efecto de generar acuerdos que cumplan ambas partes respecto de cómo participará la Agencia en las decisiones que afecten a su comunidad. Esa determinación se podrá hacer de la forma en la que acuerden ambas comunidades.

Entendiendo que en tanto que esta sentencia reconoce a la Agencia como comunidad autónoma, ésta tiene todos los derechos correspondientes para lograr que sea tratada como una comunidad con los mismos derechos que la Cabecera, por ejemplo, a que se le **consulte** de todas las decisiones que puedan afectar a su comunidad y el derecho si así lo determinase la agencia de la **transferencia y administración autónoma de los recursos** que le corresponden. Asimismo, en caso de que no se generen acuerdos, la Agencia tiene a salvo los derechos derivados su autonomía y autodeterminación para hacerlos valer ante los tribunales electorales competentes.

De igual manera, en los acuerdos que se realicen debe propiciarse la participación y deben tomarse en cuenta también a otras comunidades que, en su caso, formen parte del municipio y puedan resultar afectadas.

Además, obligar a Tataltepec a incluir el derecho al voto pasivo de Tepenixtlahuca genera una intervención de la autoridad estatal en un conflicto intercomunitario, sin poner antes las condiciones para que la solución del conflicto se genere a partir del ejercicio de ambas autonomías. Ello implica una intervención injustificada del Estado en estos conflictos, sin que primero se hayan generado las condiciones para que la

resolución provenga del válido ejercicio equitativo de la autonomía de ambas comunidades.

6. EFECTOS.

6.1. Vista la conclusión alcanzada, se debe **revocar**:

- a) La sentencia impugnada de Sala Xalapa SX-JDC-811/2016
- b) La sentencia del Tribunal local dictada en el JDCI/78/2016
- c) El acuerdo del Instituto local IEEPCO-CG-SNI-106/2016

6.2. Se **reconoce la validez** de la elección llevada a cabo por la Asamblea General Comunitaria de Tataltepec de Valdés, el dos de octubre de dos mil dieciséis para los efectos precisados en esta ejecutoria. En consecuencia, se **vincula** al Instituto local para que actúe conforme con esta determinación y emita la declaración y constancias que conforme a derecho correspondan.

6.3. Se **vincula** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para generar mecanismos de diálogos y acuerdos entre Tepenixtlahuaca y Tataltepec a efecto de generar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la citada Agencia.

7. COMUNICACIÓN CULTURALMENTE ADECUADA DE LA SENTENCIA

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

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

en formato de lectura fácil, para no dificultar a los miembros de las comunidades el conocimiento de su sentido y alcance.

Lo anterior es acorde con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad, y contribuye a la promoción del uso y desarrollo de las lenguas indígenas como parte de los fines del Estado mexicano en su carácter pluricultural, atendiendo al reconocimiento legal del carácter nacional de las lenguas indígenas.⁶⁵

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

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

⁶⁵ Ello es acorde también con la jurisprudencia 32/2014, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA**”. Disponible en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 26 y 27.

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

En el presente asunto se resolvió sobre la validez de la elección llevada a cabo por la Asamblea General Comunitaria celebrada en Tataltepec de Valdés. La Sala Xalapa determinó confirmar la nulidad de esa elección, tal como lo hizo el Tribunal Electoral de Oaxaca y el Instituto electoral de esa entidad, porque las normas de Tataltepec no permitían participar a Tepenixtlahuca.

Esta Sala Superior consideró que lo correcto conforme a las normas constitucionales no es la nulidad de la elección.

La cabecera municipal no tiene la obligación de incluir en sus elecciones a candidatos de la comunidad de Tepenixtlahuaca porque se trata de dos comunidades distintas con un sistema de cargos y normas internas diferentes.

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

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

La sentencia de Sala Xalapa no es correcta porque el conflicto entre ambas comunidades no se resuelve con la nulidad de la elección, ya que existen otras medidas alternativas que llegan al mismo fin sin que se vulnere la autonomía de Tataltepec.

La primera es cumplir el acuerdo de que los ciudadanos de la Agencia pueden votar en las elecciones de la Cabecera, aunque no puedan postular candidatos.

Una segunda medida es reconocer a la comunidad de Tepenixtlahuaca como una comunidad autónoma y en condiciones de igualdad con la Cabecera.

Por ello, se debe vincular a la comunidad de Tataltepec para que, en un plazo razonable, abra canales de comunicación y negociación con Tepenixtlahuaca, a efecto de generar acuerdos para que la Agencia participe en las decisiones que afecten a su comunidad.

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

En caso de que no se generen acuerdos, la Agencia tiene a salvo los derechos derivados su autonomía y autodeterminación para hacerlos valer ante los tribunales electorales competentes.

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

Por todas estas razones, esta Sala Superior ha decidido fundamentalmente:

1. Revocar la sentencia de la Sala Xalapa SX-JDC-811/2016, y los actos de autoridad anteriores del Tribunal e Instituto electorales de Oaxaca.

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

3. Vincular al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para generar mecanismos de diálogos y acuerdos entre Tepenixtlahuaca y Tataltepec a efecto de generar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la Agencia.

8. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de la Sala Xalapa dictada en el SX-JDC-811/2016, para los efectos precisados en el apartado respectivo.

SEGUNDO. Se **reconoce la validez de** la elección llevada a cabo por la Asamblea General Comunitaria en Tataltepec de Valdés, el dos de octubre de dos mil dieciséis para los efectos precisados en esta ejecutoria.

TERCERO. Se **vincula** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca para generar mecanismos de diálogos y acuerdos entre Tepenixtlahuaca y Tataltepec a efecto de generar acuerdos sobre la participación política y protección de los derechos de la citada Agencia.

CUARTO. Se solicita al Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para que, en colaboración con las labores de esta Sala Superior, auxilie con la consecución de la traducción del formato de lectura fácil en los términos del último apartado de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda. En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado que formula el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera y los votos en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado José Luis Vargas Valdés, quienes formulan voto particular. La Secretaria General de Acuerdos da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO

PIZAÑA

FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN 39/2017, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA

**DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL
REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.**

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

1. Consideraciones de la mayoría

En la sentencia aprobada por la mayoría de quienes integran el Pleno de la Sala Superior, se reconoce la discrepancia entre el alcance del derecho de autonomía y el régimen orgánico administrativo municipal en el que descansa nuestro sistema federal.

El proyecto soluciona la controversia señalando un régimen municipal diferenciado, derivado del reconocimiento derecho de autonomía y el régimen administrativo municipal de la agencia, a fin de que sea ésta quien directamente reciba y administre los recursos provenientes de la Federación, ya sea a modo de participaciones federales o recursos de libre manejo y disposición.

Dicha conclusión, el proyecto la hace depender de que la figura del Municipio libre contemplada por nuestra Constitución en su artículo 115, es una institución flexible que al estar integrado por dos o más comunidades indígenas permite concebir

jurídicamente que en el municipio existan dos o más autoridades tradicionales con derechos y obligaciones similares a las del ayuntamiento, y que tal hecho no implica la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni un tipo diferente de municipio, sino el ejercicio del derecho a la autonomía con arreglo en lo dispuesto por el artículo 2º de nuestra norma fundamental.

2. Razones del disenso

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

Dicho reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las entidades federativas parte de la base de división de su territorio, en el caso de los Estados, los municipios y cuya organización política es el ayuntamiento, de ahí que la elección de las autoridades propias de la comunidad indígena, y contrario a lo que sostiene el proyecto de mayoría, deben tener correspondencia con las autoridades municipales ordinarias.

Así el abrir la posibilidad de que bajo la justificación del ejercicio del régimen municipal diferenciado, se traduzca en que sea la agencia quien llegue a administrar los recursos provenientes de

la Federación rompe la lógica y finalidad Constitucional que señala para el municipio y las funciones que tiene asignadas el Ayuntamiento.

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

El reconocer a la agencia municipal como comunidad autónoma a la comunidad indígena de la cabecera, y que la agencia municipal a través de sus autoridades sea quien administrare los recursos provenientes de la Federación da lugar a la creación de facto a un nivel de gobierno diferente del municipio; situación que a mi consideración no encuentra justificación en el ejercicio del derecho de autonomía de la comunidad indígena que se agrupa en la agencia municipal.

Lo anterior, porque el sistema federal en el que descansa la Democracia representativa del Estado Mexicano, diseñó que el Municipio a través del Ayuntamiento será el encargado de velar

por la organización política de su población, sobre la base del crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia y la equidad y los principios de la democracia.

Por tal motivo es que las decisiones que las autoridades del Ayuntamiento determinen, necesariamente tendrán repercusiones sobre la totalidad de la población del Municipio, en el entendido de que dicha población se conforma por todos los centros de población asentados en el territorio del municipio.

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

De esta manera, y al quedar establecido que las autoridades que conforman al Municipio gobernado por un ayuntamiento, tiene la función de representar a una agrupación social asentada en un territorio delimitado para ejercer su gobierno y ejerce la administración pública dentro del marco jurídico correspondiente, aun cuando los sistemas normativos de dos comunidades indígenas con sistemas de cargos diferentes converjan, las autoridades del ayuntamiento representarán a toda agrupación social que conforme el Municipio.

Por tal motivo es que considero que el reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un

municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos en sentido de trastocar jerárquicamente a las autoridades de la agencia municipal para ejercer y desarrollar las funciones del Ayuntamiento, a mi consideración va más allá del diseño constitucional con que cuenta el Municipio y no da lugar a que los recursos provenientes de la Federación puedan ser plenamente ejercidos por las autoridades de la agencia municipal.

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

Por tanto, debe analizarse a la luz de la finalidad de la norma, que el Municipio es la célula fundamental del sistema federal por mandato constitucional, que permite que los pueblos y comunidades indígenas tengan canales de comunicación con los niveles de gobierno, a fin de que en aquellos asuntos en que estén involucrados sus derechos, cuenten con la interlocución para la manifestación de sus opiniones y no diversas autoridades.

En virtud de las consideraciones que expongo, de manera respetuosa, me aparto del criterio relativo al ejercicio de

regímenes municipales diferenciados aprobado por la mayoría y emito el presente **voto razonado**.

MAGISTRADO

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN RELACIÓN CON EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN RADICADO EN EL EXPEDIENTE SUP-REC-39/2017.

Con el debido respeto a la señora Magistrada y los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con pleno reconocimiento a su profesionalismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 199, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nos permitimos formular voto particular, ya que no compartimos las consideraciones ni puntos resolutivos por las que se revocan la sentencia impugnada, la emitida por el Tribunal local, y el acuerdo del Instituto Electoral local por el que declaró no válida

la elección de integrantes del ayuntamiento realizada en la Asamblea General Comunitaria de Tataltepec de Valdés, Oaxaca, y se declara la validez de la elección de Concejales.

Motivamos nuestro disenso sobre la premisa de que en la asamblea electiva se transgredió el principio de universalidad del sufragio, al impedirse a los ciudadanos habitantes de la agencia municipal de Tepenixtlahuaca perteneciente al municipio de referencia, el ejercicio del derecho a votar y ser votado en la elección realizada bajo el sistema normativo interno de esa comunidad.

La determinación mayoritaria parte de la base de que en el territorio que ocupa el municipio de Tataltepec, se asientan dos comunidades indígenas con sistema normativo y autoridades propias, y se razona que el conflicto o tensión existente entre ambas deriva, principalmente de la falta de asignación y entrega de recursos a la agencia municipal, conflicto que no se resuelve con la nulidad de la elección, ya que la renovación de autoridades de la cabecera no afecta los derechos de los integrantes de la agencia municipal.

En concepto de los suscritos, la conclusión asumida en la sentencia, no resuelve la controversia, porque, el reconocimiento a la autonomía de cada una de las comunidades indígenas y la orden de vincular a diversas autoridades a su reconocimiento, para su posterior solución, impide a los ciudadanos pertenecientes a la agencia municipal contar con representantes en el órgano de gobierno municipal encargado de la administración pública, así como de la

distribución de recursos, y de representar directamente a la ciudadanía frente al Gobierno Estatal.

En ese orden de ideas, consideramos que debe subsistir la invalidez de la elección, para el efecto de que se designe a un Consejo Municipal integrado por representantes de la cabecera y de la agencia municipal, a fin de que se haga cargo de la administración hasta que se celebre una elección extraordinaria con base en normas emanadas de los acuerdos a que arriben los habitantes de las mismas, en las que se reconozca el derecho al sufragio de todos los ciudadanos del municipio.

Lo anterior, de conformidad con los motivos, razones y fundamentos que se exponen a continuación:

El origen del recurso de reconsideración SUP-REC-39/2017, se enmarca en el proceso de elección de las autoridades municipales de Tataltepec de Valdes, Juquila, Oaxaca, para el trienio 2017-2019.

En ese municipio se asientan dos comunidades indígenas chatinas, una en la Cabecera y otra en la Agencia de Santa Cruz Tepenixtlahuaca. En ellas, se eligen a las autoridades por sus propios sistemas normativos internos.

En dicho proceso electoral se permitió el voto activo de los miembros de la agencia municipal, pero no se les permitió ejercer su derecho a ser votados, porque la Asamblea General Comunitaria de la cabecera municipal, decidió que sólo pueden ser elegidos ciudadanos de esta última.

Tal y como se ha señalado con antelación, en concepto de los suscritos, se debió confirmar la sentencia controvertida.

Ello es así, en virtud de que, con independencia de que en el territorio del municipio se asienten dos comunidades indígenas con sistemas normativos independientes, las normas constitucionales en que se prevé la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas no facultan a esas comunidades a privar del derecho fundamental al sufragio a los ciudadanos, ni tampoco a discriminar a alguno de los grupos asentados en el territorio de un municipio, estableciendo categorías entre sus habitantes por razón de la ubicación de su asentamiento geográfico, impidiéndoles participar en la elección del gobierno por no residir en la cabecera.

Además, es de referirse que la existencia en autos del dictamen antropológico emitido por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores de Antropología Social, Unidad Pacífico Sur, en el que se expone que la agencia municipal y la cabecera municipal son entidades autónomas, y que tal circunstancia justifica que se restrinja la participación de los ciudadanos de la agencia en la elección de los integrantes del Ayuntamiento del municipio, no tiene efectos vinculantes para los juzgadores, ya que se trata de una opinión especializada que tuvo por objeto integrar al expediente mayores elementos para conocer el contexto de cada comunidad indígena implicada en estos asuntos, de manera que únicamente constituye un elemento orientador que debe valorarse conforme

al arbitrio del juzgador acorde lo dispuesto en el artículo 211 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia electoral.

Desde nuestra óptica, las conclusiones a que se arriba en la sentencia con base en ese dictamen, se contraponen al marco normativo constitucional y legal que regula las elecciones en los Ayuntamientos regidos por sistemas normativos internos; dado que el reconocimiento que se hace de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, en modo alguno justifica la violación del derecho a ser votados para formar parte del Ayuntamiento, de los ciudadanos pertenecientes a las Agencias.

En efecto, consideramos que, con independencia de que en un municipio se asienten dos o más comunidades indígenas con instituciones y sistema electivo de sus autoridades distintas, ello no puede privar a los ciudadanos que no residen en la cabecera municipal de participar en la elección del órgano de gobierno, ya que nuestro ordenamiento constitucional es claro en el sentido de señalar que no se debe privar de ese derecho a todos los hombres y mujeres que habitan en un municipio.

No es obstáculo para la conclusión anterior, el hecho de que las agencias municipales cuentan con autoridades propias, pues la función que los ayuntamientos deben desempeñar, reside esencialmente en administrar los recursos que se asignan al municipio para la prestación de los servicios públicos, así como representarlo directamente ante las autoridades Estatales, de manera que privar a los ciudadanos que habitan en las

agencias municipales de participar en la elección del ayuntamiento no sólo les restringe el derecho al sufragio activo y pasivo, sino también al de ser representados ante las autoridades estatales.

Ahora bien, la posición expuesta en el presente voto, no implica el desconocimiento del derecho a la autodeterminación y autorregulación de los pueblos y comunidades indígenas, por el contrario, se encuentra dirigida a buscar la armonía entre las normas consuetudinarias con las normas constitucionales y los derechos fundamentales de los ciudadanos, a fin de garantizar que, con independencia de que cada comunidad cuente con sus autoridades tradicionales, el órgano encargado de la administración de recursos y de representar al municipio, emane de la voluntad de todos los ciudadanos del municipio sin hacer distinción motivada por su residencia.

En efecto, si bien se está en presencia de una elección realizada con base en las prácticas y procedimientos consuetudinarios de un sistema normativo interno, reconocido en el artículo 2, párrafo quinto, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ésta no puede llegar al extremo de hacer nugatorio el derecho fundamental de las mujeres y los hombres indígenas del derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, pues tal y como se proscribe en la propia disposición constitucional **“en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”**.

Ciertamente, aun cuando se trate de una elección regida por un sistema normativo interno, los principios constitucionales en la materia deben ser observados, pues como se señaló, en el precepto constitucional mencionado, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para 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 hombres, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados, pero siempre en un marco que garantice la universalidad del sufragio.

Efectivamente, en el artículo 2º de la Constitución Federal se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía para 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 que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México.

En esa propia porción normativa constitucional se establece categóricamente que, en ningún caso, las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los ciudadanos y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

En cuanto a los Municipios, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce al Municipio como un ente que constituye la base territorial y la organización política y administrativa de los Estados, con personalidad jurídica y patrimonio propio y, para cumplir con sus atribuciones, cuenta con un órgano de gobierno y administración, previsto en el propio texto constitucional y que es el Ayuntamiento, cuya integración se lleva a cabo por elección popular directa de sus miembros: presidente municipal, regidores y síndicos; excepcionalmente, la administración de un Municipio, por disposición expresa del artículo 115 constitucional, puede recaer en un Concejo Municipal.

Ahora bien, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca es congruente con los postulados anteriores.

Ello porque en el artículo 16 de la Constitución local, se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, así como del pueblo y comunidades afroamericanas, derecho que se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto, dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales.

En esa disposición también se refiere que la ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas y del pueblo y comunidades afroamericanas, reconociéndoles sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y, en general, para todos los elementos que configuran su identidad.

Tocante a la materia electoral, en el artículo 25 del señalado ordenamiento se dispone que el sistema electoral y de participación ciudadana, se rige por las bases que se prevén en ese propio precepto, entre las que se encuentra la previsión de que la Ley protegerá y promoverá las instituciones y prácticas democráticas en todas las comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2º Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, prescribiendo, de manera categórica que: **En ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de los y las ciudadanas oaxaqueñas.**

En lo relativo a los ayuntamientos, en el artículo 29 de la propia Constitución del Estado de Oaxaca se dispone que el Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico, popular y multicultural, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.

Se precisa que la elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo y que en los municipios con comunidades que se rigen por los sistemas normativos indígenas se observará lo dispuesto por el artículo 25 apartado A, fracción II de esa constitución y la legislación reglamentaria, reconociendo la autonomía como la base de gobierno interno y organización de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Además, en el artículo 113, de la Constitución local se dispone que para su régimen interior, el Estado de Oaxaca se divide en Municipios libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales, señalando los requisitos para poder ser miembro de un ayuntamiento, puntualizando que en los municipios indígenas, además de los requisitos generales, se requerirá haber cumplido con las obligaciones comunitarias establecidas en sus sistemas normativos.

Asimismo, se establece que los municipios con comunidades indígenas y afroamericanas integrarán sus Ayuntamientos con representantes de éstas, que serán electos de conformidad con

sus sistemas normativos y tomarán participación conforme lo establezca la ley.

El Código electoral local es congruente con las normas antes mencionadas, ya que en el artículo 255, párrafo 2, que se ubica en el libro Sexto, denominado “De la renovación de los Ayuntamientos en Municipios que electoralmente se rigen por normativos internos”, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas del Estado de Oaxaca a la libre determinación expresada en la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución Estatal y la Soberanía del Estado.

En tanto, el artículo 257, en sus fracciones II y III, es categórico al señalar que los ciudadanos de un municipio regido electoralmente por sus sistemas normativos internos, tienen el derecho y obligación de cumplir con los cargos, servicios y contribuciones que la Asamblea les confiera, de acuerdo con sus propias reglas y procedimientos públicos y consensados; y participar en el desarrollo de las elecciones municipales, así como ser electo para los cargos y servicios establecidos por su sistema normativo interno.

En el segundo párrafo, se establece que el ejercicio de los derechos político-electorales de las ciudadanas y los ciudadanos de las comunidades y municipios que se rigen bajo sistemas normativos internos, se podrán restringir exclusivamente por razones de capacidad civil o mental, condena penal con privación de libertad, o con motivo de la defensa y salvaguarda de la identidad y cultura de dichas comunidades y municipios.

Como se ve, el hecho de ser ciudadano de una agencia municipal, no se encuentra comprendido como causa para restringir su derecho a ser votado para ser electo para los cargos y servicios establecidos en sus sistemas normativos internos.

Cabe mencionar que la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca también es congruente con el principio de universalidad del sufragio, pues de lo previsto en los artículos 3, 14, 16 y 17, 25 de ese ordenamiento, se advierte que ninguna restricción se establece para que los ciudadanos de los municipios puedan ejercer el derecho político-electoral a votar y ser votados en razón de residir fuera del territorio que comprende la cabecera municipal.

Por tanto, el derecho a acceder en igualdad de circunstancias para toda clase de comisiones o cargos de carácter municipal y de votar y ser votados para los cargos de elección popular de carácter municipal, se encuentra tutelado para todos los ciudadanos del municipio, lo que incluye a los ciudadanos de las agencias municipales.

Del marco normativo expuesto, es posible desprender que, si bien existe un reconocimiento pleno a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas por parte del Estado Mexicano, el cual se replica y profundiza en los ordenamientos del Estado de Oaxaca, en todos los ordenamientos, las decisiones que se tomen en esas comunidades en ejercicio de su libre determinación y autonomía, tendrán que ser con plena observancia a las normas rectoras de esos mismos ordenamientos, y en especial, a los derechos humanos en ellos tutelados.

En ese orden de ideas, debe tenerse presente que, en términos de lo previsto en el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con independencia de la manera en que se eligen los integrantes de los ayuntamientos, ya sea mediante un sistema normativo indígena o con base en un proceso electoral reglado en la Ley, esas autoridades colegiadas gobiernan la totalidad del municipio, administran los recursos de la hacienda pública, se encargan de prestar los servicios expresamente previstos en el ordenamiento constitucional, y fungen como representantes del municipio frente al gobierno del Estado, sin que exista alguna autoridad intermedia entre estos.

En ese sentido, la exclusión de ciudadanos de una elección de integrantes de un ayuntamiento como órgano gobernante del orden municipal implica tanto la privación del derecho fundamental a votar y ser votado, así como del derecho a contar con gobernantes a los que pueda hacer exigible el

cumplimiento de las obligaciones relacionadas con la prestación de los servicios públicos expresamente listados en la Constitución.

Por todo ello, el estudio sobre la violación a derechos fundamentales de las ciudadanas y los ciudadanos indígenas que habitan un municipio no implica una intromisión injustificada en el sistema normativo interno, pues tiene por objeto, no sólo observar que las normas consuetudinarias de ese sistema y su correspondiente aplicación se ajuste a los parámetros mínimos establecidos por el constituyente, sino también a garantizar el respeto y observancia plena del derecho fundamental a votar y ser votado de los ciudadanos y a permitir la auténtica y efectiva representación de la ciudadanía en los órganos de gobierno.

También debe señalarse que una perspectiva intercultural no puede servir de sustento para facultar a las comunidades regidas por sistemas normativos internos a desconocer los derechos de las mujeres y hombres que no habitan en la cabecera municipal, toda vez que ese criterio interpretativo no puede contravenir las bases y principios constitucionales, ni los derechos humanos, y mucho menos puede facultar a una comunidad a desconocer los derechos de otras, pues si bien es cierto que la elección de autoridades de una comunidad no incide en el sistema normativo y representativo de otras, cuando existe una dependencia económica y ejecutiva para ejercer las funciones propias del gobierno y la prestación de servicios públicos básicos a los habitantes de una comunidad asentada en un agencia municipal, de otra que reside en la

cabecera municipal, sí se configura una afectación a los derechos de los primeros, porque los actos y decisiones de sus autoridades tradicionales se encontrarán supeditadas a las decisiones y presupuesto que determine el gobierno de la comunidad asentada en la cabecera municipal, y no existirá autoridad que la represente para realizar gestiones o presentar propuestas al gobierno estatal.

Por todo ello, formulamos el presente voto particular.

Magistrada

Magistrado

Mónica Aralí Soto Fregoso

José Luis Vargas Valdez