



JUICIOS ELECTORALES DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS.

EXPEDIENTE: JNI/40/2019 Y ACUMULADO JNI/42/2019.

ACTORES: PEDRO PÉREZ SANTIAGO, MACEDONIO RAMÍREZ ROJAS Y OTROS.

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

MAGISTRADO PONENTE: MAESTRO RAYMUNDO WILFRIDO LÓPEZ VÁSQUEZ¹.

En la Ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, siete de noviembre de dos mil diecinueve.

Sentencia definitiva que: **a) revoca** el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-63/2019**, emitido el nueve de octubre de dos mil diecinueve, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que se ordenó el registro y publicación del dictamen **DESNI-IEEPCO-CAT-10/2019**, que identifica el método de elección de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Oaxaca; y **b)** Se ordena que se lleve a cabo una consulta, para establecer el método, la forma o reglas del proceso electivo de las autoridades municipales de Santa María Peñoles, Oaxaca.

Glosario.

Actores: Pedro Pérez Santiago, Macedonio Ramírez Rojas y otros.

Acuerdo IEEPCO-CG-SIN-63/2019: Acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, probado el nueve de octubre del año en curso, mediante el cual ordenó el registro y publicación del Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-10/2019, que identifica el método de elección de

¹ Secretario de Estudio y Cuenta: Edén Alejandro Aquino García.

concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Oaxaca, el cual electoralmente se rige por su sistema normativo indígena.

Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
IEEPCO:	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
Ley de Instituciones:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
Ley de Medios:	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
Juicio electoral:	Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos.

1. Antecedentes.

1. Solicitud de información. El treinta de enero de dos mil dieciocho, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca solicitó información por escrito al Ayuntamiento del municipio de Santa María Peñoles, sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de su sistema normativo, relativo a la elección de sus autoridades o, en su caso, presentara su Estatuto Electoral Comunitario.

2. Solicitud de modificación del método electivo. El veintitrés de julio de dos mil dieciocho, ciudadanos del municipio de Santa María Peñoles, exhibieron ante el presidente municipal escrito, solicitando una nueva forma de elección de sus autoridades municipales.

3. Solicitud de mediación y consulta. El trece de septiembre de dos mil dieciocho, ciudadanas y ciudadanos del municipio de Santa María Peñoles, ostentándose como integrantes del Comité para Elecciones Democráticas, solicitaron la intervención del Instituto Electoral local, para que se llevara a cabo una consulta en la comunidad respecto a la

modificación del método de elección para el proceso de elección del año dos mil diecinueve.

4. Proceso de diálogo. El diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, la Dirección Ejecutiva de Sistema Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, inició el proceso de diálogo entre los ciudadanos que se ostentan como integrantes del Comité para Elecciones Democráticas y las Autoridades del Municipio de Santa María Peñoles, para construir consensos sobre las reglas que servirían para llevar a cabo las elecciones de autoridades municipales para fungir en el trienio 2020-2022.

5. Petición de prórroga. El veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, la autoridad municipal de Santa María Peñoles solicitó al Instituto Electoral local, una prórroga para la emisión del dictamen y método de elección de las autoridades municipales.

6. Primer juicio Electoral. El veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, ciudadanas y ciudadanos promovieron juicio electoral de los sistemas normativos internos ante este Tribunal Electoral, por el cual controvirtieron la omisión de las y los integrantes del Ayuntamiento de realizar el proceso de mediación tendente a modificar el método de elección de sus autoridades municipales, al medio de impugnación se le asignó la clave de identificación **JNI/51/2018**.

Así mediante acuerdo plenario de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, se determinó lo siguiente:

“... ”

Primero. Se **desecha** el escrito de demanda que dio origen al presente juicio electoral.

Segundo. Se **reencauza** el escrito de demanda y sus anexos al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, quien de manera inmediata debía iniciar el proceso de mediación en los términos presentados en el presente acuerdo.

Tercero. Se **vincula** a las y los integrantes del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Oaxaca, para que comparezcan a las reuniones que se lleguen a señalar para la realización del proceso de mediación ordenado.

Cuarto. Se **ordena** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que una vez agotado el proceso de mediación ordenado en la presente sentencia, emita el acuerdo que conforme a derecho proceda.

Quinto. Notifíquese a los promoventes a través de los estrados de este Tribunal y mediante oficio al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y a las y los integrantes del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Oaxaca; en términos de los dispuesto por los artículos 27 y 29 de la Ley de Medios de Impugnación. **Cúmplase.**”

7. Sentencia de la instancia federal. El veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la impugnación que se presentó a la determinación de este Tribunal, determinó, en esencia confirmar el reencauzamiento del escrito de demanda y sus anexos al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

8. Segundo juicio Electoral. El veinte de agosto de dos mil diecinueve, Pedro Pérez Santiago y otros, quienes se ostentaron como autoridades auxiliares y representantes de núcleos rurales de diversas comunidades indígenas que integran el Municipio de Santa María Peñoles, Oaxaca, presentaron ante el Instituto Electoral local, un medio de impugnación a fin de controvertir la omisión del Instituto local de hacer efectivo el procedimiento de mediación iniciado con motivo del cambio de método de elección en el citado Municipio, ante la omisión del Ayuntamiento de acudir a las mesas respectivas, quedando registrado ante este Tribunal con el número de expediente JNI/26/2019.

Así el treinta de agosto, se determinó desechar el juicio electoral y reconducirlo al Instituto Electoral local, a efecto de que atendiera las manifestaciones de los promoventes.

9. Sentencia de la instancia federal. Ante la impugnación presentada en contra de la determinación de este Tribunal Electoral, el veinte de septiembre de dos mil diecinueve, la Sala Regional Xalapa en el juicio ciudadano federal identificado con el número de expediente SX-JDC-327/2019, determinó lo siguiente:

“..CUARTO. Efectos



70. Al resultar sustancialmente fundados los conceptos de agravio, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado y ordenar al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca que, a la brevedad, emita una nueva determinación en la cual incluya la totalidad de las temáticas expuestas en la demanda local, y atienda frontalmente los argumentos de la parte actora relacionados con la omisión del Instituto Electoral local de emitir el dictamen respectivo relacionado con el procedimiento de mediación relativo al cambio de método de elección en el Municipio de Santa María Peñoles, Oaxaca y su actuación en ese procedimiento. Temáticas que se exponen de manera enunciativa más no limitativa.

71. Ello, a partir del estudio integral de las pruebas aportadas por las partes y las demás constancias que obren en autos, para lo cual el Tribunal local cuenta con plenitud de atribuciones para que emita la resolución que en Derecho proceda.

72. Una vez dictada la sentencia, el referido órgano jurisdiccional local deberá informarlo a esta Sala Regional dentro de las veinticuatro horas siguientes.

73. Finalmente, se instruye a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio, la agregue al expediente para su legal y debida constancia.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se revoca el acuerdo de treinta de agosto emitido por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el juicio electoral de los sistemas normativos internos JNI-26/2019, para los efectos precisados en el considerando cuarto de esta ejecutoria...”

10. En cumplimiento a la determinación de la Sala Regional Xalapa, el uno de octubre de dos mil diecinueve, se emitió sentencia en los siguientes términos:

“...RESUELVE.

PRIMERO. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos del considerando PRIMERO de este fallo.

SEGUNDO. Se declaran infundadas las causales de improcedencia hechas valer por las autoridades responsables, en términos del considerando SEGUNDO de este fallo.

TERCERO. Se declaran fundados los agravios precisados en los incisos b) y c), e inoperantes los agravios d), e) y f), hechos valer por la parte actora, por las razones expuestas en el considerando SEXTO de este fallo.

CUARTO. Se ordena al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que dentro del plazo de cinco días hábiles, apruebe el dictamen o acuerdo, correspondiente al

proceso de mediación relativo al cambio de método de la elección en el Municipio de Santa María Peñoles, Oaxaca, de conformidad con lo expuesto en el considerando SÉPTIMO de este fallo...”

11. Acuerdo que identifica el método de elección de autoridades municipales en Santa María Peñoles. El nueve de octubre de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto Electora local, mediante acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-63/2019**, aprobó y ordenó el registro y publicación del dictamen número DESNI-IEEPCO-CAT-010/2019 en el que se identifica el referido método, así como el Estatuto Electoral Comunitario, determinación en cumplimiento a la sentencia emitida en el expediente **JNI/26/202019**.

12. Presentación de los medios de impugnación. El quince y veintitrés, de octubre pasado, ciudadanos y ciudadanas pertenecientes al municipio de Santa María Peñoles, presentaron ante el Consejo General del **IEEPCO**, juicios electorales con el fin de controvertir el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-63/2019**, emitido el nueve de octubre de dos mil diecinueve, por el citado Consejo General, por el que se ordenó el registro y publicación del dictamen **DESNI-IEEPCO-CAT-10/2019**, que identifica el método de elección de concejales del Ayuntamiento del multicitado municipio.

2. Considerando.

Primero. El artículo 116 de la Constitución Federal, establece que el poder público de los estados se dividirá para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; especificando en su base IV inciso c) numeral 5, que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral, gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Por su parte, el artículo 25 base D de la Constitución Política Local, dispone que el sistema electoral y de participación ciudadana del estado, contempla el sistema de medios de impugnación el cual tiene como finalidad que los actos y resoluciones de las autoridades electorales, se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y de legalidad.



Asimismo, dicho precepto señala que, en la substanciación y resolución de los medios de impugnación, las autoridades respetarán los sistemas políticos electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, conforme a sus instituciones, resoluciones y prácticas democráticas, mediante una interpretación progresiva en el marco del pluralismo jurídico.

Mientras que el artículo 114 Bis de dicho ordenamiento jurídico, establece que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es un órgano especializado, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, siendo la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral del estado y, la fracción I de dicho precepto legal, le confiere la facultad de conocer los recursos y medios de impugnación que se interpongan contra los actos o resoluciones señalados en las leyes de la materia.

De igual forma, en su último párrafo enfatiza que, en la tramitación de los medios impugnativos del conocimiento de este Tribunal, se deberán respetar los sistemas normativos indígenas, en el marco del pluralismo jurídico que prima en el Estado mexicano.

En ese sentido, el artículo 88 de la Ley de Medios, contempla el denominado *juicio electoral de los sistemas normativos internos*, el cual tiene como objeto garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales y la salvaguarda de las normas, principios, instituciones, procedimientos y prácticas electorales de los pueblos y las comunidades indígenas.

Ahora bien, el artículo 89, inciso b), establece que el juicio electoral de los sistemas normativos internos, procede respecto de los actos o resoluciones que se realicen desde la preparación de la elección hasta antes de la instalación de la asamblea general comunitaria.

En este sentido, en esencia los actores controvierten el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-63/2019**, aduciendo una vulneración a la autonomía de la comunidad indígena, es evidente, la competencia de este Tribunal Electoral, para conocer de la controversia planteada, pues se

trata del estudio del dictamen emitido por la responsable, respecto al procedimiento de elección de las autoridades municipales de un Ayuntamiento que se rige por su sistema normativo interno.

Segundo. Acumulación. En concepto de este órgano jurisdiccional procede acumular el juicio electoral de los sistemas normativos internos identificado con la clave **JNI/42/2019** al diverso juicio electoral **JNI/40/2019**, por ser este el que se recibió primero en la oficialía de partes de este Tribunal Electoral, por así desprenderse del sello de recepción, toda vez que, de la lectura integral de los escritos de las demandas y demás constancias que obran en autos, se advierte que existe conexidad en la causa, como se explica a continuación.

El artículo 31, de la Ley de Medios, establece que para la resolución expedita de los medios de impugnación y con el objeto de determinar en una sola resolución sobre dos o más asuntos, podrán acumularse los expedientes en los que, siendo el mismo o diferentes los actores inconformes, se impugne el mismo acto o resolución.

En este sentido, la acumulación tiene efectos prácticos, en la medida en que se resuelve al mismo tiempo un conjunto de asuntos con la finalidad de observar al máximo los principios de economía y concentración procesal en el dictado de las sentencias, con la ventaja de evitar resoluciones que a la postre podrían ser contradictorias.

En los casos concretos, según se advierte de las demandas y de los informes rendidos por la autoridad responsable, el planteamiento que se hace ante esta instancia jurisdiccional, es el estudio del acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-63/2019**, al existir inconformidad por diversos ciudadanos y ciudadanas de la comunidad de Santa María Peñoles, Oaxaca, respecto al método electivo identificado por la autoridad responsable.

Por lo tanto, se advierte que los actores impugnan el mismo acto. Así, a fin de resolverlos de manera conjunta, expedita y completa, lo procedente es acumular el expediente identificado con la clave



JNI/42/2019 al diverso **JNI/40/2019**, por ser este el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de la presente sentencia a los autos del expediente acumulado.

Tercero. Procedencia de los medios de impugnación. Se tienen por cumplidos los requisitos de procedencia, como se razona a continuación:

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito, se señala domicilio en la capital del estado para recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado, la autoridad responsable, se expresan hechos y agravios, se aportan pruebas y se hace constar los nombres y firmas autógrafas de las y los actores; de ahí que, se colige que dicha demanda cumple con las formas previstas en el artículo 9, de la Ley de Medios.

2. Oportunidad. Debe estimarse que los presentes juicios electorales de los sistemas normativos internos son oportunos; el juicio identificado con la clave **JNI/40/2019**, fue interpuesto el quince de octubre pasado y el acto que se impugna se emitió el nueve del mismo mes y año, es decir, la demanda se presentó dentro de los cuatro días siguientes a la emisión del acto, no considerándose los días doce y trece al tratarse de días inhábiles, interpretación favorece a los recurrentes.

Ahora bien, en relación al juicio **JNI/42/2019**, la responsable aduce que la demanda es extemporánea, pues el acuerdo impugnado se notificó a los recurrentes el dieciséis de octubre y la demanda se presentó el veintitrés siguiente, es decir, que la demanda se presentó siete días naturales después haber tenido conocimiento pleno del acto que se impugna, en atención a la **jurisprudencia 8/2019**, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

No se comparte el razonamiento de la responsable, si bien en la presentación de las dos demandas se excede el plazo de cuatro días a que se hace referencia los artículos 7 y 82 de la Ley de Medios, debe tenerse presente que está el criterio sostenido por la Sala Superior del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido que el derecho constitucional de las comunidades indígenas y de sus miembros a acceder plenamente a la jurisdicción estatal, no se agota en la obligación de tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y la asistencia de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, ya que ese derecho debe ser interpretado a la luz del principio pro persona, lo que lleva a establecer protecciones jurídicas especiales en su favor, como se aprecia en las siguientes Jurisprudencias:

Jurisprudencia **7/2014**, de rubro y texto siguiente: **COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.**- De los artículos 1º, 2º, apartado A, fracción VIII y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; y 8, numeral 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; se advierte que el derecho constitucional de las comunidades indígenas y de sus miembros a acceder plenamente a la jurisdicción estatal, no se agota en la obligación de tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales y la asistencia de intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura, ya que ese derecho debe ser interpretado a la luz del principio pro persona, lo que lleva a establecer protecciones jurídicas especiales en su favor. Si bien es cierto que el término para interponer el recurso de reconsideración es de tres días, tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, deben tomarse en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio del actor, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el recurso. Conforme al criterio de progresividad se garantizan los derechos de esas comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas, con el fin de conseguir igualdad material, más allá de la formal.

Jurisprudencia **28/2011**, de rubro y texto siguiente: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE.**- De la interpretación funcional del [artículo 2º, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), que reconoce y garantiza a las comunidades indígenas el derecho de acceso pleno a la jurisdicción del Estado, se deriva el deber de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, considerando sus particulares condiciones de desigualdad y facilitándoles el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales o desproporcionadas, de acuerdo con su circunstancia de desventaja social y económica ampliamente reconocida en la Constitución y por el legislador en diversos ordenamientos legales. Por tanto, dado su carácter tutelar, debe considerarse que los medios de impugnación por los cuales se protegen los derechos político-electorales del ciudadano, se rigen por formalidades especiales para su adecuada protección, en razón de lo cual, las normas que imponen cargas



procesales, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas.²

Así las cosas, se ha considerado que si bien es cierto que el plazo para interponer el Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos es de cuatro días, tratándose de comunidades indígenas y sus integrantes, deben tomarse en consideración determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas, sociales y culturales, que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, como son, la distancia y los medios de comunicación de la población donde se ubica el domicilio del actor, en relación con el lugar donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el recurso.

En tal sentido, conforme al criterio de progresividad y con el fin de hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas de las comunidades indígenas, es que debe tenerse por presentado oportunamente dichos medios de defensa.

3. Legitimación. De conformidad con los artículos 12, apartado 1, inciso a) y 87, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, se estima que se cumple con el requisito de mérito, dado que, los actores se adscriben indígenas del municipio de Santa María Peñoles; por lo cual, se considera que el requisito en análisis se encuentra satisfecho.

4. Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en razón de que la pretensión de las y los actores es que se revoque el acuerdo impugnado y, por ende, se modifique el dictamen que estableció el método de elección de Concejales al Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Oaxaca; de tal modo que, hacen ver que la intervención de este órgano jurisdiccional es necesaria y útil para alcanzar su pretensión, mediante el dictado de una sentencia. De ahí que, se tiene por satisfecho el requisito en cuestión.

² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.

5. Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, toda vez que no existe medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional.

Cuarto. Terceros interesados. Los escritos de Ismael Ramírez Santiago, Evodió Rojas Zúñiga, Wilber Rojas Hernández, Leoncio Mendoza Zúñiga, Álvaro Mendoza Morales, Eugenia Hernández Rojas, Aurelia Rojas Rojas, José López Miguel, Ganriela Hernández Rojas, John Rojas Hernández, Dulce Estrella López Pérez, Rosalva Santiago López, Tobias López Santiago, Pedro Velasco Velasco, Adrián Caballero Ruiz, Acristain López Rojas, Bertín Ramírez Rojas, Vicente López Cruz, Joel López Velasco, Judith Hernández Martínez, Asencio Hernández Rojas, Bertín Mendoza López, Juan Uriel Herandez Pérez y Bricio López Hernández, cumple los requisitos de procedencia, como se razona a continuación:

1. Forma. Se presentaron por escrito, se señala domicilio en la capital del estado para recibir notificaciones, se aportan pruebas y se hace constar los nombres y firmas autógrafas de los comparecientes; de ahí que, se colige que dichos cursos cumplen con las formas previstas en el artículo 9, párrafo 1, incisos a), b), c) y g) de la Ley de Medios.

2. Oportunidad. Se cumple con este requisito, dado que, los escritos de comparecencia se presentaron en la oficialía de partes de la autoridad responsable, dentro del plazo previsto en el artículo 17, párrafo 2, de la Ley Medios, como se desprende la certificación de diecinueve de octubre de la presente anualidad, realizada por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local.

3. Interés jurídico. Se cumple con este requisito, en razón de que la pretensión de los comparecientes es que se confirme el acuerdo impugnado, esto es, una pretensión incompatible con la de los actores y, al tratarse de autoridades municipales y ciudadanos del municipio, se cumple con lo establecido en el artículo 86, inciso c), de la Ley de Medios.



En consecuencia, se reconoce el carácter de terceros interesados a los comparecientes.

Quinto. Contexto de la controversia y perspectiva intercultural.

Cuando se resuelven conflictos 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. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis **XLVIII/2016**, de rubro: "**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**"³.

El contexto general de la presente controversia tiene lugar en el interior del Municipio que se rige por su propio sistema normativo interno y en él se asienta una comunidad indígena de origen Mixteco. Para resolver el presente asunto, resulta relevante traer a cuenta la situación social y política de la comunidad, de acuerdo a la información obtenida del expediente **JNI/04/2017**, que obra en el archivo central de este Tribunal, así como de las constancias que remitió la responsable.

El municipio de Santa María Peñoles, Oaxaca, se localiza en la parte central del estado, en la región de los Valles Centrales, pertenece al distrito de Etlá. Se ubica en las coordenadas 97°00' longitud oeste, 17°05' latitud norte y a una altura de 1,980 metros sobre el nivel del mar.

El Ayuntamiento constituye el Órgano de Gobierno del Municipio. El Cabildo municipal se encuentra formado por un Presidente Municipal, un Síndico Municipal, un Regidor de Hacienda, un Regidor de Obras, un Regidor de Educación, un Regidor de Salud, un Regidor Agropecuario, un Regidor de Cultura y Recreación, un Tesorero, un

³ 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

Secretario, Un Alcalde, un Mayor de Vara, un Juez de Vara y ocho Topiles.

Elección ordinaria llevada a cabo en el año dos mil diez.

El veinticinco de julio se llevó a cabo la asamblea comunitaria en la que se eligieron a los concejales de Santa María Peñoles, Oaxaca.

Así el nueve de diciembre siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral local desestimó algunas inconformidades planteadas por integrantes de la Agencia Municipal de San Mateo Tepantepec, así como representantes de las rancherías Cerro del Águila, Tierra Caliente, Peña de Letra, San Juan Ayllu, Morelos Uno, Cañada de Espina y Llano Verde, y declaró válida la asamblea general comunitaria de veinticinco de julio y la elección de concejales del ayuntamiento de Santa María Peñoles, y ordenó la expedición de las constancias de mayoría a los concejales electos.

Ante las inconformidades, se presentó ante la Sala Regional Xalapa juicio ciudadano, al cual le correspondió el número de expediente **SX-JDC-409/2010**, la cual al emitir sentencia tuvo por cierto que un sector de la población fue excluido para participar, razón por la cual se dejó sin efectos el acuerdo de nueve de diciembre de dos mil diez, expedido por el Consejo General de la autoridad administrativa local y ordenó a dicho organismo que llevara a cabo las gestiones necesarias para la celebración de una nueva elección.

De la elección extraordinaria dos mil once.

El Consejo General del Instituto Estatal Electoral local emitió el siete de enero de dos mil once, los lineamientos generales para llevar a cabo elecciones extraordinarias de los municipios que se rigen por las normas de derecho consuetudinario a realizarse en el dos mil once, en los que se estableció que las elecciones se celebrarían por sufragio universal, libre, secreto y directo de todos los ciudadanos de los municipios respectivos; se utilizaría la lista nominal relativa a la elección de cuatro de julio de dos mil diez; se instalaría un consejo municipal con un presidente y un secretario designados por dicho



instituto, así como un representante de cada uno de los candidatos y las casillas se instalarían de acuerdo a la lista nominal del municipio invariablemente en la cabecera municipal.

El veintisiete de febrero de dos mil once, se realizó la jornada electoral en la que se instalaron nueve casillas en el corredor del palacio municipal en cumplimiento a los acuerdos previamente tomados por ese órgano, por lo que el Consejo Municipal declaró ganadora a la planilla que obtuvo mayor número de votos.

Sin embargo, los representantes de una de las planillas presentaron un escrito en el que manifestaron su inconformidad porque las casillas no se ubicaron en el mismo lugar en el cual se instalaron las de la elección de gobernador, aduciendo que les deparaba perjuicio el hecho de que en sesión del consejo municipal electoral no se llegó a un acuerdo respecto a la ubicación de las mismas, pues a su parecer, el presidente de dicho órgano electoral de forma unilateral estableció en la convocatoria que las casillas se instalarían en la cabecera municipal conforme a los lineamientos del Instituto, violando las garantías de los ciudadanos que habitaban en las agencias municipales, de policía y rancherías, por ser de difícil acceso a la cabecera.

En esta relatoría, el siete de marzo siguiente, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral local declaró la validez de la elección extraordinaria de concejales, y expidió la constancia de mayoría y validez a la planilla ganadora, pues determinó que la elección se llevó a cabo conforme a los acuerdos tomados por el consejo municipal electoral.

Inconformes, un grupo de ciudadanos promovieron juicio ciudadano ante Sala Regional Xalapa que correspondió el número de expediente SX-JDC-36/2011.

En la determinación del Órgano Federal Electoral, se estableció que la determinación por parte del Consejo Municipal Electoral de Santa María Peñoles de instalar el universo de las casillas en la cabecera municipal contravino el derecho de sufragio del resto de los habitantes de las comunidades integrantes del ayuntamiento, ante la falta de

garantías de facilidad para sufragar, ya que no se justificó o explicó el porqué de instalarlas en la cabecera y no en las agencias o rancherías del municipio, razón por la cual, revocó el acuerdo del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca que validó la elección extraordinaria de concejales.

Por lo tanto, se ordenó que llevara a cabo las gestiones necesarias para lograr, en la etapa de conciliación, la posibilidad de lograr una integración de la planilla en la que se contemplara a todas las opciones políticas o cualquiera otra que abonara en una autocomposición que privilegiara la unidad de la comunidad como principio de la verdadera autonomía de los municipios que se rigen por sistemas normativos de derecho consuetudinario y en el caso de no lograr la solución del conflicto en esa etapa, realizara las gestiones necesarias para nuevos comicios.

En la etapa de conciliación se llegó a un acuerdo para integrar una planilla en la que se contemplara a todas las opciones políticas, incluyéndose tres fórmulas de regidores de San Mateo Tepantepec y una de Santa Catarina Estetla, lo cual se calificó como válido por el Consejo General del órgano local el dieciséis de mayo del mismo año.

De la elección ordinaria dos mil trece.

El dieciocho de julio de dos mil trece, los integrantes del Cabildo Municipal y Autoridades de los centros de población de Santa María Peñoles, reunidos en Consejo Municipal de Desarrollo, acordaron la emisión de la convocatoria para la renovación de integrantes del Ayuntamiento.

El veintidós de julio siguiente los integrantes del Cabildo Municipal de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca emitieron la convocatoria dirigida a todos los ciudadanos y ciudadanas de todas las localidades del municipio, la cual fue remitida a las autoridades auxiliares de los centros de población del municipio para su conocimiento y publicación.

Posteriormente, autoridades de la agencia municipal de San Mateo Tepantepec y representantes de los núcleos rurales de Mano de León,



Peña de Letra, Morelos Uno, Cerro Águila y El Mamey, presentaron escritos de inconformidad respecto de la convocatoria y en reunión de mediación expusieron que el Presidente Municipal de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, condicionó la entrega de las participaciones del ramo 28, para que avalaran la convocatoria con la que no estaban de acuerdo ya que en ella se estableció que la elección se realizaría en la Cabecera Municipal y mediante Asamblea General Comunitaria, argumentando que con ello se impediría a un sector de la comunidad el acceso al centro de votación.

El dieciséis de agosto de dos mil trece, en reunión de trabajo celebrada ante la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del IEEPCO, representantes y vecinos de las mencionadas comunidades manifestaron que la comunidad de San Mateo Tepantepec solicitó que la elección fuera por urnas. Además, señalaron que en la elección a celebrarse el dieciocho de agosto no participarían, por no estar de acuerdo con el método de elección.

El dieciocho de agosto de dos mil trece, se realizó la Asamblea General Comunitaria para la elección de Concejales del Municipio de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, la que se declaró como válida por el Consejo General del IEEPCO mediante acuerdo CG-IEEPCO-SNI-67/2013 el catorce de diciembre de dos mil trece.

En contra de dicho acuerdo, diversos ciudadanos promovieron juicio ciudadano vía per saltum que fue radicado en la Sala Regional Xalapa con la clave **SX-JDC-734/2013** y reencauzado ante este Tribunal, correspondiéndole la clave **JNI/73/2013**.

Este Tribunal confirmó el mencionado acuerdo y a fin de controvertir dicha sentencia, nuevamente acudieron los ciudadanos de las mencionadas localidades ante la Sala Regional, juicio que se tramitó con el número de expediente **SX-JDC-38/2014**.

Así la Sala Regional determinó que era posible verificar que los actos de preparación y desarrollo del proceso electivo fue debido, porque la autoridad municipal incluyó en tales actos a las autoridades de todos los centros de población; los habitantes conjuntamente con el propio

Cabildo aprobaron las bases de la convocatoria y coadyuvaron a su difusión y demás actos relacionados con el desarrollo del proceso.

Igualmente, expuso que tampoco se vulneró la universalidad del sufragio, ya que si bien, lo deseable es que ese derecho no se vea obstaculizado derivado de la lejanía y dificultades en los accesos de los centros de población a la Cabecera Municipal, en el caso quedó demostrado que fueron las poblaciones quienes determinaron que no participarían ante el desacuerdo en las reglas de la elección, de ahí que se estimó que debía privilegiarse el principio de autodeterminación y los usos y costumbres de la comunidad, confirmándose al determinación de este Tribunal en sentencia de veintisiete de febrero de dos mil catorce.

La sentencia de la Sala Regional fue recurrida ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien determinó confirmarla el veintiocho de mayo de dos mil catorce, en el expediente SUP-REC-817/2014.

De la elección ordinaria dos mil dieciséis.

El veinticuatro de julio de dos mil dieciséis, los integrantes del Cabildo Municipal emitieron la convocatoria para la renovación de integrantes del Ayuntamiento.

El diecisiete de agosto siguiente, ante la oficialía del Instituto Electoral local, se presentó un escrito signado por las autoridades auxiliares municipales y agrarias del municipio de Santa María Peñoles, mediante el cual, manifestaron a ese órgano electoral administrativo que ya se encontraba designada la mesa de los debates y la planilla de concejales que se nombrarían en la asamblea de fecha veintiuno de agosto; motivo por el cual, solicitaron la intervención del organismo a efecto de suspender la referida asamblea de elección.

El veintiuno de agosto se realizó la Asamblea General Comunitaria para la elección de Concejales del Municipio de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, la que se declaró como válida por el Consejo General del



Instituto Electoral local mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-293/2016 el veintitrés de diciembre de dos mil dieciséis.

Ante las inconformidades que se plantearon ante este Tribunal Electoral, en el expediente JNI/04/2017 el veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, se determinó declarar la nulidad de la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Oaxaca, para el periodo 2017-2019.

Determinación que fue revocada por la Sala Regional Xalapa el cinco de mayo de dos mil diecisiete, en el expediente identificado con la clave **SX-JDC-295/2017**, al determinar que no se acreditó la violación a los principios de certeza y universalidad del sufragio en la elección de concejales al ayuntamiento de Santa María Peñoles, Oaxaca.

Sexto. Suplencia. Es criterio del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación que, en los juicios promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también, en su caso, su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecte, el cual ha sido acogido por este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Ello, porque los artículos 2º y 17 constitucionales, tienen como presupuestos esenciales, entre otros, garantizar a las comunidades y pueblos indígenas acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y que dicha impartición de justicia sea pronta, completa e imparcial, de conformidad con la jurisprudencia 13/2008, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, de rubro: "**COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**"⁴.

Séptimo. Pretensión, causa de pedir, problemática y metodología.

Pretensión.

⁴ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Jurisprudencia, Volumen 1, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 225-226.

La pretensión total de las y los actores es que se revoque el acuerdo impugnado y, por ende, se modifique el dictamen **DESNI-IEEPCO-CAT-10/2019**, solo en la parte relativa al capítulo denominado del método de la elección, inciso **B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN**, fracción **VI**. La Autoridad municipal es quien instala la asamblea general, y fracción **VIII**. Las Autoridades electas por medio de ternas, la ciudadanía emite su voto a mano alzada, aduciendo que el dictamen debe quedar en los siguientes términos, la asamblea general puede constituirse de manera sincronizada, debiéndose desarrollar la elección en cada una de las comunidades por el método de urnas y planillas.

Causa de pedir.

La causa de pedir, la sustentan sobre la base de que el acuerdo impugnado vulnera el derecho a la libre determinación y autonomía de las comunidades que integran el municipio indígena de Santa María Peñoles, al no considerar la decisión de la comunidad de modificar el método de elección.

En ese sentido, los agravios expuestos por los actores, suplidos en su deficiencia, son los siguientes:

- La autoridad responsable no consideró la especificidad cultural de su comunidad.
- Que la autoridad responsable no tomó en consideración los planteamientos que surgieron en el proceso de conciliación.
- Que la autoridad responsable al haber emitido el acto, desconoce el derecho de la comunidad al autogobierno.
- El derecho a la consulta, previo a cualquier acto de autoridad que afecte a la comunidad indígena.

Precisión de la problemática planteada en esta instancia.

La controversia jurídica del presente asunto consiste en determinar si a partir de las consideraciones sostenidas por el Consejo General del IEEPCO, es vigente el método de elección que identifica en el acuerdo **IEEPCO-SG-SIN-63/2019**, que tendrá validez para la renovación de las



autoridades municipales de Santa María Peñoles, Oaxaca, para el trienio de 2020 a 2022.

Metodología de estudio.

En razón de que todos los motivos de inconformidad de los actores sustancialmente van dirigidos a evidenciar que el acuerdo impugnado vulnera los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, de la comunidad indígena de Santa María Peñoles, el estudio de los agravios se realizará en forma conjunta.

Dicho estudio no genera afectación alguna a los actores, en virtud de que no causa lesión jurídica la forma en cómo se analizan los agravios, siempre que todos sean estudiados.

Lo que encuentra sustento en la jurisprudencia 04/2000, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con el rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

Octavo. Estudio de fondo. En el caso, este Tribunal Electoral considera que los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, de la comunidad indígena de Santa María Peñoles, no están plenamente garantizados en la práctica, pues con la emisión del acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-63/2019**, se impide la participación efectiva, a través de la cooperación y la consulta, para que las ciudadanas y ciudadanos determinen el método, la forma o reglas del proceso electivo de las autoridades municipales, al quedar acreditado que el acto impugnado desconoce el planteamiento de veintitrés comunidades, que solicitan la modificación del método electivo.

De ahí que, se considera que debe revocarse el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-63/2019**, a efecto que sea la comunidad indígena quien establezca el método, la forma o reglas del proceso electivo de las autoridades municipales, no pudiéndose acoger la petición de los actores, de modificar el dictamen **DESNI-IEEPCO-CAT-10/2019**, en los términos que lo solicitan.

Análisis contextual y perspectiva intercultural.

Como se precisó en los anteriores párrafos, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado necesario, tratándose de conflictos intracomunitarios, 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.⁵

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

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, religiosas y

⁵Véase la resolución del expediente SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, y SUP-JDC-1097/2013.

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 [...]"** (énfasis añadido).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en asuntos relacionados con los derechos de las comunidades indígenas, los Estados deben tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural⁶.

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

⁶ Caso Comunidad indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005. Serie C No. 125, párr. 51.

⁶ Al respecto, en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas del año 2004 se destaca que "un cierto pluralismo legal parece ser una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo valores culturales diferentes" y el argumento según el cual el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas no ofrece suficientes garantías para la protección de los derechos humanos individuales universales "no debería esgrimirse para negar por completo el valor del derecho consuetudinario indígena sino como un reto para aproximar ambos enfoques haciéndolos más eficaces para la protección de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos. El pluralismo jurídico en los Estados es una oportunidad para permitir a los sistemas jurídicos indígenas funcionar eficazmente ya sea como parte de los sistemas jurídicos nacionales o paralelamente a éstos." Doc. E/CN.4/2004/80. 26 de enero de 2004, párs. 67 y 68.

constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a valores culturales diferentes⁷.

Así, el pluralismo jurídico puede entenderse como la expresión, en el plano jurídico, de un adecuado enfoque pluralista que supere posiciones absolutistas y relativistas que permita, como destaca León Olivé, una "sana base para las relaciones entre culturas, sobre un pie de igualdad en el terreno epistémico y en el terreno moral"⁸.

En el caso, a partir del contenido del acuerdo impugnado, de las constancias de autos, y de lo sostenido por las y los actores en sus escritos de demandas, este órgano jurisdiccional advierte que el presente caso se inscribe en un contexto específico que fue indebidamente considerado por el Consejo General del IEEPCO.

En efecto, de las constancias de autos se advierte, por una parte, que desde el año dos mil once existe el planteamiento de las y los ciudadanos de las agencias de modificar el sistema normativo de la comunidad, a efecto que este se lleve a cabo mediante un Consejo Electoral, la conformación de planillas y el voto mediante boletas depositadas en urnas, planteamiento que fue reiterado veintitrés de julio y trece de septiembre, ambos del dos mil dieciocho, ante la autoridad municipal y el propio instituto electoral local, respecto a la modificación del método de elección, que dio lugar al proceso de **mediación y consulta** desarrollado por la responsable.

Por otro lado, se advierte que debido a los acontecimientos suscitados en la mesa de mediación de fecha veintisiete de septiembre pasado, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del IEEPCO, en términos del artículo 286, numeral 5, de la Ley de Instituciones, determinó dar por concluido el proceso de mediación, por no haber llegado a ningún acuerdo respecto al cambio en el método de elección,

7 Al respecto, en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas del año 2004 se destaca que "un cierto pluralismo legal parece ser una forma constructiva de abordar los distintos sistemas jurídicos con arreglo a 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.

⁸ Olivé, León, Multiculturalismo y pluralismo, 2ª ed., México, UNAM, 2012, p. 48.



procediendo a la identificación del método electoral del municipio, tomando en consideración las reglas que consideró vigentes.

Así debe recalcar, que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha considerado que, a fin de garantizar el pleno respeto a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, así como al derecho que tienen sus integrantes a elegir a sus propias autoridades, y por ende a autogobernarse, cuando existan escenarios de conflicto intracomunitario, previo a la emisión de una resolución por parte de la autoridad administrativa o jurisdiccional, se deben privilegiar medidas pacíficas de solución de conflictos al interior de la comunidad mediante los procedimientos e instituciones que se consideren adecuados y válidos comunitariamente.⁹

Ello, toda vez que los medios alternativos de solución de controversias son medidas de protección que el Estado debe adoptar y privilegiar a efecto de preservar la identidad e integridad étnica, cultural, social, política y económica de las comunidades y pueblos indígenas, como lo prevé la propia legislación estatal.

Al respecto, la Ley de Instituciones, en los artículos 284, 285 y 286, establece la mediación como un método alternativo de solución de conflictos electorales, a partir del cual, en caso de presentarse controversias, respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos internos, se deberán agotar los mecanismos internos de resolución de conflictos, previo a acudir a cualquier instancia estatal, para ello, se iniciará un proceso de mediación, cuya metodología y principios generales serán regulados por los lineamientos que en su caso apruebe el Consejo General del Instituto Electoral local.

En ese tenor, de los antecedentes de la presente resolución es posible advertir que el planteamiento de revisar el método electivo deviene desde la inconformidad planteada en el proceso de elección del año dos mil once y, que fue oportunamente reiterado y solicitado ante el Consejo General del IEEPCO, el trece de septiembre de dos mil

⁹ Véase la resolución emitida en el expediente SUP-JDC-1011/2013 y su acumulado.

dieciocho, en el que expresamente se establece, la solicitud de un proceso de mediación y consulta, para poner a consideración de la comunidad indígena, la modificación del método de elección.

De los antecedentes, también se advierte que ciertos ciudadanos solicitaron a la autoridad municipal, el veintitrés de julio de dos mil dieciocho, la revisión del **sistema o método electivo**.

Lo anterior, se resalta porque esas circunstancias ponen en evidencia, que se trata de un planteamiento que no surge en el presente proceso de elección.

Ahora bien, el artículo 286, apartado 5, de la Ley de Instituciones, establece que la conclusión del proceso de mediación tiene lugar cuando las partes llegan a un acuerdo que resuelve la controversia, además que la conciliación puede quedar sin materia, cuando las partes acuerdan dar por agotado el proceso, se interrumpa sin posibilidades de reanudarse o no existan las condiciones necesarias para su continuación, recalando que en cualquiera de los casos, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, emitirá un informe y, en su caso, propondrá alternativas para su solución, a efecto de que el Consejo General del IEEPCO, emita el acuerdo que proceda.

Así, a juicio de este órgano colegiado, la determinación de declarar concluido el proceso de mediación y declarar vigente el sistema normativo de los procesos electorales anteriores y el Estatuto Electoral Comunitario de diecinueve de julio de dos mil trece, no se puede considerar que, tal medida tiene como efecto dar una solución a la controversia, al no considerarse que la solicitud primigenia fue un proceso de conciliación pero también una consulta. Por lo tanto, las manifestaciones realizadas por las veintitrés comunidades, respecto a la modificación del método de elección, debe ser atendida por la autoridad responsable.

De ahí que, se considera que existe una solicitud por parte de ciudadanos integrantes de la comunidad indígena para revisar el método de elección para elegir a sus autoridades municipales, lo que genera la obligación de las autoridades del estado de generar las

condiciones, para que en consulta con la propia comunidad, se tomen medidas necesarias para garantizar y materializar su derecho a la autodeterminación, a su autonomía y autogobierno, es decir, que dicha comunidad determine la adecuación del sistema normativo, no que el Consejo General del IEEPCO, identifique un método de elección que no se encuentra vigente, al existir un proceso de revisión del método electivo, por las comunidades que integran el municipio.

Al respecto, resulta pertinente mencionar que al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-1011/2013 y su acumulado, la Sala Superior determinó que cuando los asuntos en los que se analice la validez de una elección por sistemas normativos internos se inscriban en un contexto de tensión y conflicto intracomunitario marcado por diferencias graves, la actuación de las autoridades estatales debe encaminarse a resolver de manera integral y pacífica la controversia.

En ese contexto, el órgano electoral antes mencionado, ya había determinado que el análisis contextual en estos casos permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, 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 pudiera resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.

Por ello, concluyó que cuando existan escenarios de conflicto intracomunitario, previo a la emisión de una resolución por parte de la autoridad administrativa o jurisdiccional, se deben privilegiar medidas pacíficas de solución de conflictos mediante los procedimientos e instituciones que se consideren adecuados y válidos comunitariamente, tales como la mediación y la consulta.

Como se ve, la Sala Superior ha tomado en consideración al momento de resolver asuntos de comunidades indígenas, el contexto de conflicto intracomunitario.

En conjunto, este órgano jurisdiccional considera que, a efecto de garantizar el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas desde una perspectiva de análisis intercultural, la autoridad administrativa local debió llevar al seno de la comunidad indígena la solicitud de modificación del método de elección, previo a emitir el acuerdo impugnado, dado que la comunidad es la que tiene facultades para modificar el método electivo y, además es titular del derecho a la **consulta previa**, antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses legítimos.

Por tanto, de acuerdo a las constancias del presente sumario, contrario a lo afirmado por los terceros interesados y la responsable, no se puede considerar que el método de elección de la comunidad indígena se encuentre vigente, pues desde el veintidós de julio de dos mil dieciocho, se presentó ante la autoridad municipal solicitud de modificación del método de elección y el trece de septiembre siguiente, se presentó ante el Instituto Electoral local, la solicitud del inicio de un proceso de mediación y consulta, con el fin de modificar el método de elección, en términos del artículo 284, de la Ley de Instituciones, y que si bien es cierto, no existieron los acuerdos necesarios para establecer un nuevo método electivo, no se puede desconocer la decisión de veintitrés comunidades de modificar el método de elección, que tuvo lugar en el desarrollo del proceso de revisión desarrollado ante la responsable.

En este tenor, asumir la postura del Consejo General del IEEPCO, es vulnerar la regla de la mayoría para darle viabilidad a las decisiones de la comunidad; pues, de lo contrario, la vida comunitaria se vería bloqueada, el sistema normativo quedaría estancado y no se adecuaría a las nuevas realidades que vive la comunidad. Por lo que, se debe dar cauce a la determinación de modificación del método electivo, pues es una petición de la mayoría de comunidades que integran el municipio.

Esto es así, porque el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas encuentra su razón de ser en la circunstancia de que tal derecho es indispensable para la preservación de sus culturas, lo cual, es un componente esencial del Estado Mexicano, ya que de acuerdo al



artículo 2° de la Constitución Política Federal, la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas, sin desconocer que si bien, los pueblos y comunidades indígenas cuentan con el derecho de aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, deben sujetarse a los principios generales de la Constitución "respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres".

En el mismo sentido, el numeral 8, apartado 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a 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.**

En consecuencia, a juicio de este órgano colegiado, se debe **revocar** el fallo impugnado, ya que es indispensable que en este tipo de asuntos, en los que se ven involucradas comunidades indígenas, se analicen todas las circunstancias fácticas, ya que ante la falta de reglamentación escrita que permita establecer con claridad y precisión cuáles son las reglas que deben seguirse en la solución de las controversias, un factor determinante para la decisión del juzgador es la posible consecuencia de su resolución en las comunidades en disputa.

De ahí que, al existir al seno de la comunidad indígena, inconformidades con el método de elección de sus autoridades municipales, debe ser la misma comunidad quien determine el método electivo, mediante la concertación de acuerdos y decisiones que tomen la mayoría de ciudadanos de la comunidad.

Principios y derechos constitucionales que deben valorarse para la solución de la controversia.

El principio de pluralismo cultural; el derecho a la autodeterminación de las comunidades y pueblos indígenas y el derecho a la autonomía para

definir sus propios sistemas normativos, instituciones y procedimientos de designación de autoridades están reconocidos en los artículos 2º, apartado A, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Constitución Política Federal; así como los artículos 1º, párrafo 1, de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 7 y 8, párrafo 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Derechos reconocidos también en los artículos 16, párrafo 1 y 7, de la Constitución Política Local, y 273, de la Ley de Instituciones.

Con base en ello, las normas, procedimientos y prácticas tradicionales seguidas por las comunidades o pueblos indígenas para la elección de sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos, son parte del sistema jurídico nacional y por ello deben analizarse de manera integral y con perspectiva intercultural al momento de ser materia de un control jurisdiccional de regularidad en cuanto a su constitucionalidad y convencionalidad.

De acuerdo con lo dispuesto en la Constitución General de la República, la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y se reconoce a los pueblos indígenas el derecho a la "libre determinación", en "un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional".

En el mismo sentido el artículo 3º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en virtud del cual "determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural". En particular, el artículo 4º de la misma declaración dispone que: "Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales [...]".

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que el derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes, pues consiste en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias. En este sentido, el derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas es indispensable para la preservación de sus culturas, pues permite el mantenimiento de la identidad étnica, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento de sus instituciones.¹⁰

Asimismo, el respeto a sus derechos evita toda forma de asimilación forzada o de destrucción de su cultura.¹¹

En particular, el Tribunal Electoral Federal ha destacado que las comunidades indígenas tienen derecho a participar sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos, de acuerdo con sus procedimientos.

En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus sistemas normativos (usos y costumbres) y respetando los derechos humanos de sus integrantes;
- 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- 3) La participación plena en la vida política del Estado, y
- 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

¹⁰ Véase destacadamente la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-9167/2011.

¹¹ Véase también la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-61/2012

Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.¹²

Considerando lo anterior y en atención a su importancia, a fin de garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, este órgano jurisdiccional debe tomar en cuenta los sistemas normativos internos, al momento de aplicar la legislación nacional. Bajo esa perspectiva, el Tribunal Electoral Federal ha sostenido que en términos de la Constitución General y tratados internacionales, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía¹³, como son:

I) Autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II) Autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.

III) Autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, y

IV) Autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

De esta forma, el reconocimiento y respeto de las instituciones comunitarias, como modalidades diferenciadas del ejercicio del derecho a la autodeterminación política de los pueblos y comunidades indígenas y de los derechos político-electorales de sus integrantes, es parte fundamental del pleno reconocimiento a su propia identidad, entendida como una interacción que mantienen los individuos entre sí y de cara a otros y que permite distinguir los elementos contextuales que definen la pertenencia a una comunidad de valores, principios, costumbres, tradiciones y cosmovisiones. Elementos que constituyen la

12 Así lo señala la tesis XXXV/2013 con rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO, derivada de los asuntos SUP-JDC-9167/2011 y SUP-JDC-1740/2012.

13 Así lo consideró también esta Sala Superior al resolver el citado expediente SUP-JDC-9167/2011.

base a partir de la cual los integrantes de ese grupo cultural construyen sus instituciones, autoridades y tradiciones.

El reconocimiento y respeto de los vínculos de representatividad entre las autoridades indígenas con los integrantes de sus respectivas comunidades forma parte integrante del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y, en específico, del derecho a sus propios sistemas normativos para designar a dichas autoridades, lo que supone reconocer no sólo las reglas y principios aplicables, sino también el conjunto de valores que forman parte intrínseca del sentido de pertenencia a la comunidad de que se trate (como la búsqueda de consensos y la armonía social).

Lo anterior, no implica que el reconocimiento a las normas y procedimientos de los sistemas normativos indígenas sea absoluto.

La Sala Superior ha estimado que el derecho de libre determinación y, en consecuencia, de autonomía en la materia de elección de autoridades y representantes indígenas tiene límites establecidos en la propia Constitución y tratados internacionales, en el sentido de que no se pueden vulnerar los derechos fundamentales¹⁴.

En general, los límites del derecho de libre determinación y, en consecuencia, de la autonomía en la materia de elección de autoridades y representantes indígenas son los que se establecen por la propia Constitución federal (artículos 2º, apartado A, fracciones III y VIII) y los tratados internacionales (artículos 8º, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 46, párrafo 2, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas).

Así lo ha reconocido también la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en una tesis de rubro: **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL**,¹⁵ en el sentido de que el

¹⁴ Juicio ciudadano SUP-JDC-61/2012, en el que se impugnó una consulta y diversas actas que eran en preparación de la misma, las cuales están relacionadas con el juicio ciudadano SUP-JDC-9167/2011 (caso Cherán), a través del cual se ordenó la realización de tal conducta

¹⁵ Registro Núm. 165288.

derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluto, pues debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional; aunque sí entraña la "posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado mexicano".

Entonces, si bien es cierto que el reconocimiento del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas no es absoluto, también lo es que dicho concepto tiene una significación especial, ya que constituye un fundamento para el ejercicio de los derechos individuales y colectivos.

Entendido así el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como derecho a la autonomía o al autogobierno, el mismo constituye el fundamento de otros derechos como el derecho a definir sus propias formas de organización social, económica, política y cultural.

Al respecto, es preciso señalar que el derecho a la organización política propia entraña la capacidad de definir sus propias instituciones, que no necesariamente tienen que corresponder estrictamente con el resto de las instituciones del Estado, además de que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propias instituciones, procedimientos, normas y prácticas tradicionales.

Así se reconoce también en el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas, adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el cual se consideran como "instituciones indígenas", aquellas que "los pueblos y comunidades indígenas reconocen como tales, con base en sus sistemas normativos internos, las cuales pueden o no coincidir con las instituciones del Estado mexicano como el municipio, las agencias o delegaciones municipales, ejidos y comunidades agrarias". Ello en el entendido de que:

"El derecho a autogobernarse y elegir a sus autoridades usando sus propios procedimientos no implica que su ejercicio sea a través del

municipio. Si bien este nivel de gobierno abre una posibilidad para ejercer este derecho, se tiene que admitir que un pueblo con libre determinación que puede definir sus formas de organización política interna [...]". (p. 13).¹⁶

Esto implica que el núcleo básico del derecho indígena para la elección de las autoridades y los representantes en el ejercicio de las formas propias de gobierno interno está conformado por las normas que la propia comunidad o el pueblo indígena libremente y, en consecuencia, en forma autónoma determina. **Tales normas deben potencializarse en la medida en que no supongan una contravención manifiesta a otros derechos y principios constitucionales, para lo cual debe ponderarse, en cada caso, las circunstancias particulares de cada comunidad indígena, considerando que la protección de sus normas y procedimientos, en principio, garantiza el ejercicio de los derechos de las personas en el ámbito de la comunidad.**

Consecuentemente, la Sala Superior estimó que, por principio, debe potenciarse el derecho a la autonomía o autogobierno, en el entendido de que debe ceder cuando ese derecho sea incompatible con otros principios o valores establecidos constitucional o convencionalmente. Al respecto, se han impuesto algunas limitaciones de verdadera excepción, referentes, sobre todo, en lo relativo al respeto a los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

En general las limitaciones deben ser las estrictamente necesarias (razonables o justificadas) para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática, lo cual también se expresa en los artículos 29, inciso c), y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior supone que al analizar la compatibilidad de las normas y prácticas comunitarias con las normas constitucionales y

¹⁶ Documento disponible en <http://www.sitios.scjn.gob.mx/>

convencionales se deben considerar todos los datos pertinentes que permitan comprender la lógica jurídica imperante en la comunidad como expresión de la diversidad cultural a fin de hacer una valoración integral del caso y el contexto cultural mediante una actitud proactiva orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, allegándose los elementos que le ayuden a resolver considerando esas especificidades.

Así lo postula también el citado Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte— en el sentido de que debe valorarse tanto "si la conducta particular está influida por una visión del mundo distinta al sentido común que presupone la ley positiva", como si "en el contexto socio-cultural de la persona existen normas que le prohibieron, le obligaron o le permitieron realizar conductas distintas a las esperadas por el derecho positivo".

En conjunto, considerando lo dispuesto en la Constitución Política Federal, en los instrumentos internacionales y en las mejores prácticas judiciales en situaciones de conflictos interculturales, se debe considerar que al momento de resolver sobre los derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas, deben considerarse los principios de autoidentificación; maximización de la autonomía y pleno acceso a la justicia considerando las especificidades culturales, como principios rectores; en particular el principio de la maximización de la autonomía como expresión del derecho a la autodeterminación de tales comunidades y pueblos, debe privilegiarse en el ámbito de sus autoridades e instituciones, sin que ello suponga reconocer un derecho absoluto, pues como lo establece la propia Constitución General de la República y los instrumentos internacionales, la autonomía de comunidades y pueblos indígenas están limitados por el reconocimiento de los derechos humanos de sus integrantes.

Criterios similares han sido adoptados por la jurisprudencia comparada. Es el caso de los criterios emitidos por la Corte Constitucional de Colombia, entre otras, en la sentencia T-601/11, en la cual enfatizó que

la protección constitucional de los derechos de los pueblos indígenas o tribales supone un deber estatal de garantizar la igualdad y dignidad de todas las culturas que conviven en el país, lo que supone que al momento de analizar las posibles tensiones deben ponderarse los principios constitucionales "en la medida en que una incompatibilidad entre la autonomía, la integridad o la diversidad cultural y un derecho fundamental determinado es un conflicto entre normas constitucionales de igual jerarquía". Sin embargo, ha señalado la Corte Colombiana "en abstracto, los derechos de los pueblos indígenas gozan de una dimensión de peso mayor prima facie, en virtud del principio de maximización de la autonomía."

Lo anterior, se justifica en la necesidad de garantizar la participación de las minorías y de que exista una suerte de acento constitucional en la efectividad de sus derechos. Con base en lo anterior, la misma Corte Constitucional colombiana ha identificado, entre los principios de interpretación que permiten darle solución a las tensiones que surjan en casos relacionados con la integridad étnica, diversidad cultural, los siguientes:

I) Principio de "maximización de la autonomía de las comunidades indígenas o de minimización de las restricciones a su autonomía": sólo son admisibles las restricciones a la autonomía de las comunidades indígenas, cuando estas: a) sean necesarias para salvaguardar un interés de mayor jerarquía; y b) sean las menos gravosas, frente a cualquier medida alternativa para la autonomía de las comunidades étnicas. La evaluación sobre la jerarquía de los intereses en juego y la inexistencia de medidas menos gravosas, debe llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades de cada comunidad.

II) Principio de "mayor autonomía para la decisión de conflictos internos": el respeto por la autonomía debe ser mayor cuando el problema estudiado por el juez constitucional involucra solo a miembros de una comunidad que cuando el conflicto involucra dos culturas diferentes, debido a que en este último caso deben armonizarse principios esenciales de cada una de las culturas en tensión.

III) Principio "a mayor conservación de la identidad cultural, mayor autonomía", el cual supone reconocer la "necesidad de un marco normativo objetivo que garantice seguridad jurídica y estabilidad social dentro de estas colectividades", lo que "hace indispensable distinguir entre los grupos que conservan sus usos y costumbres - los que deben ser, en principio, respetados -, de aquellos que no los conservan, y deben, por lo tanto, regirse en mayor grado por las leyes de la República", sin que ello autorice "desconocer la autonomía de las comunidades con un bajo nivel de conservación cultural, lo que resultaría incompatible con el principio de igualdad entre culturas y el principio de no discriminación".

Tales principios, desarrollados por la jurisprudencia comparada son pertinentes en función de la materia que se analiza, e ilustran la importancia de adoptar una perspectiva intercultural al momento de resolver conflictos caracterizados por posibles tensiones entre el derecho a la libre determinación y los derechos de las personas pertenecientes a la comunidad indígena.

Derecho a la consulta.

Este Tribunal Electoral, atendiendo al contexto en que surge la presente controversia, considera que la comunidad indígena mediante una consulta ciudadana debe determinar el método de elección que adoptará para renovar a sus autoridades municipales, para el trienio de 2020 a 2022, dado que la autoridad responsable desconoció la solicitud del procedimiento de consulta, para modificar el método electivo que realizaron veintitrés de las treinta y tres comunidades que integran el municipio.

Por lo tanto, la responsable desconoció que la consulta es un derecho colectivo en la medida que sus titulares son los pueblos o comunidades indígenas que pueden llegar a ser afectados por alguna medida legislativa o administrativa dictada por las autoridades competentes¹⁷.

¹⁷ Es orientadora la tesis CCXXXVI/2013 de la Primera Sala de la SCJN, de rubro: **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE**

Asimismo, busca integrar los esquemas comunitarios de toma de decisiones que utilizan tradicionalmente los pueblos o comunidades indígenas para permitirles ejercer su derecho de participación política de una manera más adecuada y cercana a sus propias formas de convivencia.

Entonces, de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 6º, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en relación con el artículo 1º constitucional, en relación con las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹⁸, es posible concluir que el derecho a la consulta previa es una prerrogativa que forma parte del parámetro de control de la regularidad constitucional que tiene como titulares a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, y como obligados a todas las autoridades, las que, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptibles de afectar sus derechos e intereses.

Así, la Sala Superior ha determinado los parámetros que deberá cumplir la consulta:¹⁹

- 1) Endógeno:** El resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad.
- 2) Libre:** El desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo.
- 3) Pacífico:** Se debe privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación

ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. Consultable en: <https://bit.ly/2vvTyau>.

¹⁸ Entre otras, las emitidas en los casos del Pueblo Saramaka vs. Surinam y del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador

¹⁹ Al resolver el expediente SUP-JDC-1865/2015.

de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad.

4) Informado: Se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación, se lleve a cabo la consulta correspondiente.

5) Democrático: En la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos.

6) Equitativo: Debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.

7) Socialmente responsable: Debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas.

En ese sentido, se exige que el procedimiento se lleve a cabo tomando en consideración las necesidades y requerimientos de las comunidades y pueblos indígenas, con el fin de hacer efectivo su derecho a la consulta.

8) Autogestionado: Las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.



9) Previa: Uno de los elementos trascendentales del ejercicio del derecho a la consulta, consiste precisamente el momento en que se realiza, pues la misma es clave para un verdadero ejercicio de decisión por parte de los pueblos afectados.

10) Buena fe: El principio de buena fe articula y engloba todos los otros principios a los que se ha hecho referencia, ya que una consulta de buena fe implica la observancia estricta de dichos principios y estándares internacionales, de tal manera que una consulta de buena fe implica que los pueblos y comunidades adopten el acuerdo correspondiente de manera libre, pacífica, siguiendo sus propias tradiciones y costumbres, con la suficiente anticipación que les permite emitir una respuesta consciente, con pleno conocimiento de causa, para lo cual se requiere información completa, cabal y veraz, pues sólo de esa manera podrán comprender el tema que se les consulta y las implicaciones del mismo.

Lo anterior, encuentra respaldo justificativo en el criterio 1ª. CCXXXVI/2013 (10ª) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁰, así como en la jurisprudencia 37/2015 sustentada por la Sala Superior de este Tribunal²¹.

De esta forma, la consulta implica reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como los sujetos más aptos y legitimados para determinar sus propias prioridades, adoptar las decisiones que consideren más adecuadas y definir la dirección de su vida comunitaria, bajo los principios de igualdad y respeto a la diversidad cultural, sin que el Estado o agentes externos no estatales deban

²⁰ **“COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.”** *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Libro XXIII, agosto de 2013, tomo 1, página 736, y número de registro digital en el Sistema de Compilación 2004170.

²¹ **“CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”.** *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 8, Número 17, 2015, páginas 19 y 20.

determinar qué es lo que más conviene a dichos pueblos y comunidades, como si se tratara de objetos, y no de sujetos, de decisiones ya tomadas o consumadas²².

En el caso particular, es procedente la realización de una consulta, pues existe en el seno de la comunidad desde el dos mil once, la solicitud de que se revise el método electivo de sus autoridades municipales, de ahí que, se debe hacer uso de mecanismos idóneos que garanticen el acceso, uso y la participación efectiva de los pueblos indígenas en la revisión y aprobación de sus sistemas normativo interno, de lo contrario se configura una violación a los derechos de participación política como parte de su derecho de autogobierno de las y los ciudadanos de la comunidad.

Así se considera que los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, de la comunidad indígena de *Santa María Peñoles*, no están plenamente garantizados en la práctica, al impedirles la participación efectiva, a través de la cooperación y la consulta, para poner a consideración del seno de la comunidad los planteamientos relativos a modificar el método de elección de sus autoridades municipales, al quedar acreditado que el acto de autoridad impugnado desconoció el planteamiento realizado por los actores.

En este orden de ideas, dado que la comunidad actora es titular del derecho a la **consulta previa**, las autoridades municipales y estatales estamos obligados, en el ámbito de nuestras respectivas atribuciones, a consultarlas antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses legítimos, consulta que deberá satisfacer los parámetros que se establecieron previamente en la presente resolución.

Así, mediante la consulta podrá darse cause a la solicitud de modificación del sistema o método de elección que están planteando veintitrés comunidades que integran el municipio, haciendo efectivo el derecho a participar activamente en la elaboración y determinación de lo relativo al autogobierno que se le reconoce a la comunidad

²² Sentencia SUP-JDC-1865/2015, página 89.



indígena en la Constitución Política Federal y Local, así como los tratados internacionales.

Ahora, deberán tener presente que el único órgano con capacidad y legitimidad para modificar un método de elección, es la Asamblea General Comunitaria; misma que se integra con todos y cada una de las asambleas comunitarias de los núcleos de población que integran el municipio.

En el entendido que, dichas asambleas deberán designar un representante de su comunidad para el efecto de que participe, con facultades de decisión en las mesas de diálogos a realizarse en el proceso de consulta.

Por esta razón, la consulta debe abarcar los temas: a) El procedimiento para elegir al Presidente Municipal y demás integrantes del cabildo de Santa María Peñoles, Oaxaca; b) El procedimiento para emitir el voto respectivo y c) Los lugares en que se deben realizar las asambleas electivas o centros de votación; parámetros que son enunciativos no limitativos.

Noveno. Efectos de la sentencia. Conforme con lo anterior, los efectos de este fallo son los siguientes:

1. Se **revoca** el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-63/2019**, emitido el nueve de octubre de dos mil diecinueve, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que se ordenó el registro y publicación del dictamen **DESNI-IEEPCO-CAT-10/2019**, que identifica el método de elección de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Etlá Oaxaca.

2. Se **ordena** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en su calidad de autoridad en la materia y organismo público local en la entidad, para que, en colaboración con las autoridades municipales, estatales y comunitarias, **en un plazo de veinte días naturales, organice una consulta** previa e informada a efecto de establecer las reglas o método para el proceso de elección de las autoridades municipales de Santa María Peñoles, Etlá, Oaxaca, que tendrá vigencia a partir de la elección del trienio de 2020 a 2022.

Se considera dicho plazo, dado que en dos meses concluyen las funciones de las autoridades municipales que en este momento se encuentran en funciones, y el proceso de consulta es indispensable dado que una vez que la comunidad decidió el método electivo, deberá realizar la elección de sus autoridades, de ahí que, se deben hacer efectivo los derechos a la autodeterminación, autonomía y autogobierno, de la comunidad indígena de Santa María Peñoles.

3. Se Vincula a la Secretaría General de Gobierno; a la Secretaría de Seguridad Pública; a la Secretaría de Asuntos Indígenas y a la Secretaría de las Mujeres de Oaxaca, todos del poder Ejecutivo del Estado, para que coadyuven a efecto de llevar a cabo inmediatamente los actos señalados en la presente sentencia.

Por lo expuesto y fundado; se,

3. Resuelve.

Primero. Se acumula el expediente **JNI/42/2019**, al expediente **JNI/40/2019**, por ser este el primero que se radicó en este Órgano Jurisdiccional; en consecuencia, al expediente acumulado, glósese copia certificada de la presente resolución para los efectos legales a que haya lugar, en términos del considerando segundo de este fallo.

Segundo. Se revoca el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-63/2019**, emitido el nueve de octubre de dos mil diecinueve, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que se ordenó el registro y publicación del dictamen **DESNI-IEEPCO-CAT-10/2019**, que identifica el método de elección de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles, Oaxaca.

Tercero. Se **ordena** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en su calidad de autoridad en la materia y organismo público local en la entidad, para que, en colaboración con las autoridades municipales, estatales y comunitarias, organice una consulta previa e informada, a efecto de establecer las reglas o método para el proceso de elección de las autoridades municipales de Santa



María Peñoles, Etna, Oaxaca, en los términos establecidos en el considerando noveno de la presente ejecutoria.

Cuarto. Se **Vincula** a la Secretaría General de Gobierno; a la Secretaría de Seguridad Pública; a la Secretaría de Asuntos Indígenas y a la Secretaría de las Mujeres de Oaxaca, todos del poder Ejecutivo del Estado, para que coadyuven a efecto de llevar a cabo inmediatamente los actos señalados en la presente sentencia.

Quinto. Notifíquese la presente determinación en términos de Ley.

Por **unanimidad** de votos, así lo resolvieron la y los integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrado Presidente, Maestro Miguel Ángel Carballido Díaz, Magistrada Maestra Elizabeth Bautista Velasco, y Magistrado Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez; quien actúa ante el Secretario General Licenciado Miguel Ángel Ortega Martínez, que autoriza y da fe.