



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-330/2019

RECURRENTE: CLARA OJEDA
SAMANIEGO

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

En Ciudad de México, a **cinco de junio de dos mil diecinueve**, con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, y 28, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 33, fracción III y 34, y 95, fracción I, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en cumplimiento de lo ordenado en la SENTENCIA dictada en esta fecha, por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente al rubro indicado, siendo las **dieciséis horas con treinta minutos** del día en que se actúa, el suscrito Actuario lo NOTIFICA A LOS DEMÁS INTERESADOS, mediante cédula que se fija en los ESTRADOS de esta Sala, anexando copia de referida determinación judicial constante de noventa y tres páginas con texto. **DOY FE.**-----

EL ACTUARIO


LIC. JACOBO GALLEGOS OCHOA



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
OFICINA DE ACTUARIOS



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-330/2019

RECURRENTE: CLARA OJEDA
SAMANIEGO

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: MARIANO
ALEJANDRO GONZÁLEZ PÉREZ Y
ROBERTO JIMÉNEZ REYES

COLABORÓ: ANGÉLICA RODRÍGUEZ
ACEVEDO

Ciudad de México, a cinco de junio de dos mil diecinueve.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la cual **revoca** la resolución impugnada, declara la nulidad de la asamblea en la que se eligieron a los integrantes de la Agencia de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, Oaxaca, efectuada el dieciocho de noviembre pasado y, que **vincula** a diversas autoridades para que lleven a cabo una nueva asamblea en la que se permita la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

ÍNDICE

RESULTANDO 2
CONSIDERANDO 4
RESUELVE 71

RESULTANDO

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:
- 2 **A. Emisión de la convocatoria.** El cuatro de noviembre de dos mil dieciocho, los integrantes de la Agencia Municipal de la Colonia Cuauhtémoc, en el Municipio de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca¹, emitieron la convocatoria para participar en la asamblea general comunitaria para la elección de sus representantes, para el periodo dos mil diecinueve.
- 3 **B. Asamblea electiva.** El dieciocho de noviembre siguiente, se llevó a cabo la asamblea general comunitaria, en la cual se renovaron integrantes de la Agencia Municipal.
- 4 **C. Juicio ciudadano local.** Inconforme con los resultados de la elección en cita, el veintinueve de noviembre del año anterior, la actora promovió juicio para la protección de los derechos político electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.
- 5 **D. Resolución del Tribunal local.** El uno de marzo de dos mil diecinueve, el Tribunal local resolvió el juicio JDCI/62/2018, en el

¹ En adelante Agencia Municipal.



SALA SUPERIOR

sentido de confirmar el acto reclamado y, por ende, validó los resultados de la elección de autoridades de la Agencia Municipal.

- 6 **E. Juicio ciudadano federal.** En contra de dicha determinación, el once de marzo de este año, la actora presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 7 **F. Acto impugnado.** El once de abril del presente año, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en el juicio ciudadano SX-JDC-63/2019, en la que revocó la resolución del Tribunal local y, en plenitud de jurisdicción, confirmó la elección de integrantes de la Agencia Municipal de la Colonia Cuauhtémoc, en el Municipio de San Mateo del Mar, Oaxaca.
- 8 **II. Recurso de reconsideración.** Inconforme con la sentencia mencionada, el veintidós de abril último, la ahora recurrente presentó ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.
- 9 **III. Remisión del expediente y demanda.** En su oportunidad la autoridad señalada como responsable tramitó la demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente integrado con motivo del presente medio de impugnación y las constancias de mérito.
- 10 **IV. Turno.** Mediante acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó integrar el expediente en que se actúa, registrarlo con la clave SUP-REC-330/2019, y turnarlo al Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados

en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.²

- 11 **V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió el medio de impugnación, declaró cerrada su instrucción y ordenó formular el proyecto de resolución correspondiente.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

- 12 La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir la sentencia dictada por una Sala Regional de este Tribunal Electoral, cuya revisión es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.
- 13 Lo anterior, conforme con lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo 2, base VI, y 99, párrafo 4, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b), 62 y 64, de la Ley de Medios.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

- 14 En el caso, el recurso de reconsideración cumple los requisitos generales y de procedencia previstos en los artículos 9, 13, párrafo

² En adelante Ley de Medios.



SALA SUPERIOR

1, inciso b), 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, 63, 64, 65 párrafo 2, y 66, de la Ley de Medios, tal y como se demuestra a continuación.

- 15 **A. Forma.** La demanda se presentó por escrito, y en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa de la recurrente; el domicilio para oír y recibir notificaciones y la persona autorizada para tal efecto; se identifica la sentencia controvertida y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación y los agravios que le causa; así como los preceptos presuntamente violados.
- 16 **B. Oportunidad.** En el caso, la recurrente quien se ostenta como integrante de la ciudadanía indígena perteneciente a la comunidad de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca, presentó el escrito de demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca el veintidós de abril de dos mil diecinueve, como se aprecia del sello de recepción del escrito de impugnación en comento.
- 17 Por su parte, la sentencia controvertida fue hecha del conocimiento de la recurrente el dieciséis de abril del presente año, mediante notificación personal practicada por conducto del Tribunal local, como se constata con el acuse de la cédula y razón de notificación personal que están agregadas a los autos³.
- 18 En tal medida, el plazo legal de tres días de temporalidad para la presentación del recurso de reconsideración previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, indicaría que el plazo para poder interponerlo transcurrió del diecisiete al diecinueve de abril de este año.

³ Consultables a fojas 193 y 194 cuaderno accesorio 1, del expediente en que se actúa.

- 19 De ahí que, en principio podría considerarse que la demanda se promovió de manera extemporánea, pues como se adelantó, se presentó hasta el veintidós de abril siguiente.
- 20 No obstante, esta Sala Superior ha considerado que de los artículos 1, 2, 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 7, de la Ley de Medios; 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 normas, costumbres y especificidades culturales, 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.
- 21 Así, conforme al criterio de progresividad se garantizan los derechos de esas comunidades indígenas, al determinar la oportunidad de la interposición del recurso de reconsideración, como medida idónea, objetiva y proporcional para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción en condiciones equitativas, con el fin de conseguir igualdad material, más allá de la formal; lo cual es acorde al criterio jurisprudencial de esta Sala Superior, identificado con la clave **7/2014**, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD”**.



SALA SUPERIOR

22 Así las cosas, aun y cuando la regla especial previene que el plazo para la interposición del recurso de reconsideración es de tres días, es posible estimar que tratándose de impugnaciones de miembros de comunidades y/o pueblos indígenas, pueda aplicárseles la regla general que existe para la promoción de los medios de impugnación en materia electoral que es de cuatro días, más aun cuando, en el caso se advierten diversas particularidades que obligan a este órgano jurisdiccional el adoptar una postura que maximice el derecho de acceso a la justicia de una integrante de un colectivo que alega prácticas discriminatorias al interior de la comunidad indígena.

23 De esta manera, si bien, en el presente asunto el plazo de tres días posteriores a la notificación de la determinación impugnada concluyó el viernes diecinueve de abril, se estima que la presentación de la demanda el siguiente lunes veintidós de abril fue oportuna, atendiendo a las siguientes razones.

i. Cómputo del plazo en días hábiles

24 En primer término, debe precisarse que, con independencia de que el asunto se vincule con la validez de la contienda de agentes municipales, en la resolución controvertida, la Sala Regional Xalapa eximió los días inhábiles del cómputo para determinar la oportunidad de la presentación del juicio ciudadano, sobre la base de que, de esa forma se garantizaría a los miembros de las comunidades indígenas el derecho de acceso pleno a la justicia.

25 En este sentido, si bien, esta Sala Superior se encuentra en plenitud de jurisdicción para realizar el propio análisis de los requisitos de procedencia, se estima que, en el caso debe prevalecer la forma en la que se computó el plazo ante la Sala

Regional, es decir, descontando los días inhábiles, tomando en consideración que el cómputo de los plazos durante la cadena impugnativa no fue uniforme entre instancias, por lo que ante la duplicidad de opciones, y las particulares condiciones de desventaja que son aducidas por una integrante de un colectivo que integra la comunidad indígena, se opta por aquella que maximice el derecho de acceso a la justicia de la recurrente.

- 26 En efecto, el análisis de las constancias permite advertir que, en la resolución dictada en la instancia local, el Tribunal de Oaxaca computó el plazo de cuatro días de presentación del juicio, del veinticinco de noviembre pasado, al veintinueve siguiente, es decir, contando todos los días como hábiles.⁴
- 27 Por el contrario, en la instancia federal, la Sala Regional analizó la oportunidad en la presentación del juicio ciudadano descontando los días inhábiles que transcurrieron a partir de que fue notificada la resolución local.
- 28 Lo anterior permite advertir que, si bien, los ordenamientos locales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral disponen de plazos ciertos para la presentación oportuna de los juicios, los cuales deben ser observados por los interesados, en el caso, fue discordante el análisis que se realizó por cuanto al modo de computar el plazo y determinar la oportunidad en la presentación de las demandas promovidas por la recurrente en las instancias previas, circunstancia que denota que fue el propio actuar de los órganos jurisdiccionales el que generó que no existiera certeza respecto de si se debían o no considerar los días inhábiles para la interposición del recurso.

⁴ Véase la resolución dictada en el expediente JDCI/62/2018, de uno de marzo de dos mil diecinueve, la cual obra agregada en el cuaderno accesorio 2 del expediente.



- 29 De manera que, frente a la duplicidad en el cómputo que fue observado en las instancias previas, y atendiendo a las particulares condiciones de desigualdad que hacen valer en la demanda respecto de una integrante de una comunidad indígena, este órgano jurisdiccional debe optar por aquella opción que resulte en un mayor beneficio para el derecho a una tutela judicial efectiva de las partes.
- 30 De esta forma, en el caso se garantiza el derecho de acceso a la justicia atendiendo al principio de aplicación progresiva de los derechos humanos, a través del cual se tutela que Clara Ojeda Samaniego se sujete a las exigencias procesales, tal y como fueron dispuestas en las instancias que le deparó un mayor beneficio por cuanto al cómputo del plazo.
- 31 Esta misma Sala Superior ha sostenido en precedentes recientes que, en tanto no se presenten circunstancias extraordinarias que justifiquen urgencia y necesidad para conocer del asunto, ni se advierta alguna posible irreparabilidad en los derechos de las partes, en los conflictos que involucren elecciones por sistemas de usos y costumbres, se deben computar los plazos en días hábiles una vez transcurrida la fecha de entrada en funciones de las autoridades comunitarias.⁵
- 32 Además de lo anterior, se estima que, en su caso, el eximir el cómputo de los días inhábiles no afecta los derechos de las partes, y sí propicia el que esta Sala Superior esté en condiciones de verificar la validez de la determinación emitida por la Sala Regional Xalapa, respecto de la cual la promovente denuncia que imperan

⁵ Véanse las resoluciones de los diversos recursos SUP-REC-1187/2017, SUP-REC-1239/2017 y acumulados, y SUP-REC-1207/2017.

condiciones de discriminación en contra de las mujeres de la comunidad.

- 33 En todo caso, las autoridades comunitarias cuya elección se controvierte, actualmente se encuentran ejerciendo el cargo en plenitud, por lo que la revisión de las condiciones de validez de la contienda permitirá dar certeza jurídica respecto de la observancia de los principios constitucionales exigidos para toda contienda constitucional, como es el de participación de mujeres y hombres en igualdad de condiciones, cuestión que resulta de interés público.

ii. Plazo genérico de impugnación

- 34 Además de lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que, en el caso, se actualizan circunstancias específicas que permiten considerar que el recurso es oportuno al haber sido interpuesto al día siguiente que concluyó el plazo ordinario de tres días.
- 35 Es así, pues como previamente se ha expuesto, la recurrente aduce ser integrantes de un grupo cuya participación en las contiendas para elegir sus autoridades, históricamente ha sido relegada al interior de la comunidad indígena, y que la autoridad encargada de desarrollar la contienda impide la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.
- 36 De esta forma se aprecia que el presente asunto involucra el verificar que el ejercicio realizado por la sala regional resulte consecuente con el ejercicio y garantía de los derechos de participación política de las mujeres de una comunidad indígena, colectivo que, además, a decir de la recurrente, permanentemente



ha sido relegado de la toma de decisiones políticas por parte de las autoridades comunitarias.

37 Es decir, se trata de una demanda en la que se reclaman condiciones de desigualdad injustificada en la participación política en contra de un grupo que forma parte integral de la comunidad, al interior de un pueblo indígena, que, de por sí, ha estado expuesto históricamente a situaciones de desventaja, y respecto del cual el texto fundamental exige una tutela reforzada en materia de derechos humanos, como lo es el acceso a la justicia, y el combatir las prácticas discriminatorias, en contra de las costumbres y prácticas ancestrales de la comunidad, pero también al interior de esta.

38 Esta ha sido la línea seguida por este órgano jurisdiccional en la jurisprudencia 7/2014, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE; en la que se dispone que la Constitución Federal impone el deber a las salas de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de establecer protecciones jurídica especiales para el efecto de facilitar el acceso a una tutela judicial efectiva no solo de las comunidades indígenas, sino también de los sujetos que las conforman, tomando en consideración sus particulares condiciones de desigualdad, a fin de que la aplicación de determinados requisitos y exigencias procesales, no los coloque en un verdadero y franco estado de indefensión.

39 Conforme a lo anterior, y si en el caso que nos ocupa, la apreciación de las constancias permite advertir además, una probable confusión en la vía intentada por Clara Ojeda Samaniego, al haber promovido ante esta instancia, juicio para la protección de

los derechos político-electorales del ciudadano, al cuarto día hábil después de que le fue notificada la sentencia que ahora se cuestiona, cuando lo conducente era que interpusiera un recurso de reconsideración, dentro del plazo de tres días; aplicando el criterio de maximización de derechos de acceso a la justicia de integrantes de comunidades indígenas, y de análisis con perspectiva intercultural de las exigencias procesales, es posible concluir que la demanda resulta oportuna.

40 De hecho, esta posición guarda congruencia con el criterio sostenido en los precedentes que dieron origen a la jurisprudencia 7/2014, previamente citada, en los que se refiere que el plazo genérico de cuatros días exigido para la presentación oportuna de los medios de impugnación recogido en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, resulta aplicable también a los recursos de reconsideración interpuestos por integrantes de comunidades indígenas, como se aprecia en las resoluciones del recursos SUP-REC-36/2011 y acumulado, SUP-REC-18/2014 y acumulados, y SUP-REC-818/2014.

41 En igual sentido, no obsta a lo anterior, el hecho de que presentó su demanda ante el Tribunal Electoral de Oaxaca, toda vez que al realizar la interpretación en la forma que más beneficia a los intereses de la recurrente, es pertinente estimar que, si bien en principio el recurso debe presentarse ante la Sala Regional que emite la sentencia recurrida, dicha demanda puede presentarse también ante la autoridad que originariamente fue señalada como responsable, es decir, el Tribunal Local que resuelve la controversia inicial.



SALA SUPERIOR⁴²

Lo anterior, en conformidad con la tesis de jurisprudencia **XXXIV/2014** de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN QUE SE INTERPONGA PUEDE PRESENTARSE ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL RESPONSABLE”**.

- 43 **C. Legitimación.** El requisito se colma, toda vez que el recurso de reconsideración fue interpuesto por una ciudadana indígena del Municipio de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca; quien compareció como actora en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al cual recayó la sentencia que se impugna en el presente recurso.
- 44 **D. Interés jurídico.** La recurrente cuenta con interés jurídico para accionar el recurso de reconsideración, porque controvierte la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, relacionada con la elección de los integrantes de la Agencia Municipal de la Colonia Cuauhtémoc, en el Municipio de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca, en la que se determinó confirmar la validez de la elección en la que pretendía participar.
- 45 **E. Definitividad.** Se cumple con el requisito establecido en el artículo 63 de la Ley de Medios, toda vez que no existe otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente, para combatir la sentencia de la Sala responsable.
- 46 **F. Presupuesto específico de procedibilidad.** Se satisface el requisito en cuestión por lo siguiente.
- 47 De conformidad con los artículos 61, párrafo 1, inciso b) y 62, párrafo 1, fracción IV, de la Ley de Medios, por regla general, el recurso de reconsideración sólo es procedente para revisar sentencias de las Salas Regionales en las que se haya

determinado la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

- 48 Al respecto, esta Sala Superior en una interpretación que privilegia el derecho de acceso a la justicia, conforme a lo previsto en los artículos 1 y 17 de la Constitución Federal, ha ampliado la procedibilidad del recurso de reconsideración, al establecer criterios que han dado lugar a la emisión de diversas tesis de jurisprudencia; entre esos criterios, se encuentra el relativo a que si en la sentencia controvertida, la Sala Regional interpretó de manera directa algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta procedente el recurso de reconsideración.
- 49 El criterio mencionado ha sido sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia **26/2012**, cuyo rubro es: **“RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES”**.
- 50 En concepto de la recurrente, la Sala Regional responsable realizó una interpretación restrictiva de los artículos 2 y 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el derecho de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, puesto que validó una elección en la que se impidió que las mujeres fueran postuladas para ocupar algún cargo comunitario, lo cual constituye un trato discriminatorio hacia el género femenino, que resulta contrario a lo previsto en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales, y los criterios sostenidos por esta Sala Superior.



SALA SUPERIOR⁵¹

Por otra parte, aduce que el hecho de que, en la comunidad de referencia se excluya a las mujeres para ser postuladas a algún cargo de elección, constituye una causa invalidante de dicha elección, ya que aun y cuando la citada determinación deriva del sistema normativo indígena de esa comunidad, resulta contraria al bloque de constitucionalidad.

52 En consecuencia, esta Sala Superior estima que, es aplicable el criterio jurisprudencial referido, toda vez que la materia de controversia involucra una problemática constitucional vinculada con los principios de no discriminación e igualdad, en una comunidad indígena de la Colonia Cuauhtémoc, en el Municipio de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca.

53 Ello, porque la Sala Regional responsable sustentó la sentencia impugnada, en la interpretación que hizo de dichos preceptos constitucionales, dado que, realizó una ponderación entre el derecho a la libre determinación de la comunidad indígena para elegir a sus representantes de conformidad con sus prácticas democráticas tradicionales y el derecho de las mujeres al sufragio pasivo, concluyendo que debía maximizar los derechos de los integrantes de la comunidad sobre el de las mujeres a ser votadas.

54 De lo anterior se advierte que, en la actual controversia, están inmersas las consecuencias de quebrantar diversos derechos constitucionales, como son el de no discriminación de las mujeres en el acceso y desempeño de los cargos públicos en una comunidad indígena, y el de participación política de hombres y mujeres en igualdad de condiciones, por lo que se estima conducente proceder al estudio de la controversia.

55 En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados en los párrafos que anteceden, lo procedente es analizar el fondo de la cuestión planteada.

TERCERO. Suplencia total de agravios.

56 Ahora bien, como se determinó en líneas precedentes, la recurrente forma parte de una comunidad indígena. Bajo esa perspectiva, esta Sala Superior al realizar el estudio de los agravios planteados, con fundamento en los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos procederá a suplir tanto la deficiencia como la ausencia total de los mismos.

57 Ello en virtud de que en los medios de impugnación promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee, entre otras cuestiones, la vulneración a su derecho a ser votados, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.



- 58 Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales y superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.
- 59 Además, mediante la maximización de la suplencia es posible tomar en consideración, para la fijación de la controversia y su resolución, las características propias de la comunidad o pueblo indígena y sus especificidades culturales, que evidentemente los diferencian del resto de la ciudadanía.
- 60 Por ello, la suplencia aplicada en este tipo de medios de impugnación permite al juzgador examinar los motivos de inconformidad planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición, así como también allegar elementos de convicción al expediente que puedan acreditar la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, incluso si no fueron ofrecidos, extremos que, evidentemente, corrigen las omisiones o deficiencias en que hubiere incurrido el promovente, que responde en buena medida a la precaria situación económica y social en que están los indígenas en nuestro país.
- 61 Sirve de apoyo a lo anterior, *mutatis mutandis*, el criterio contenido en la jurisprudencia 13/2008, cuyo rubro es: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”**.⁶

⁶ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

CUARTO. Consideraciones de la sentencia impugnada.

62 La Sala responsable al dictar sentencia, si bien revocó la determinación del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, determinó validar la asamblea cuestionada, a partir de las siguientes consideraciones:

- *Falta de exhaustividad del Tribunal local*

63 Sobre el particular, consideró que el Tribunal local no había sido exhaustivo al emitir su resolución porque no se allegó de los elementos probatorios necesarios a fin de visibilizar la exclusión del derecho al sufragio pasivo por razón de género.

64 Al revisar la sentencia local, consideró que dicho órgano jurisdiccional no resolvió con perspectiva de género porque únicamente valoró el acta de asamblea y el informe justificado emitido por el agente municipal, pero no requirió otros elementos para conocer el sistema normativo de la comunidad, además de que le transfirió la carga de la prueba a la actora.

65 Así las cosas, consideró que las pruebas analizadas por el Tribunal local invisibilizaron la controversia, porque del análisis del contenido del acta de asamblea, no podía desprenderse algún dato con relación a que el sistema normativo permitía la exclusión del derecho al sufragio pasivo por razón de género.

66 En este sentido, la Sala responsable concluyó que el Tribunal local había valorado las pruebas basándose en estereotipos de género, al reiterar que la falta de retribución de los cargos comunitarios generó apatía entre las mujeres, en menoscabo a su derecho de participación política, lo cual en la práctica invisibilizaba la



SALA SUPERIOR

existencia de conductas que efectivamente impedían su acceso a los cargos de elección popular.

- *Tensión entre el derecho comunitario y el derecho al sufragio pasivo de mujeres*

67 Pese a lo previamente relatado, la Sala Xalapa consideró que no era posible remitir el asunto al Tribunal local para un nuevo análisis, porque al haber transcurrido el primer tercio del periodo comunitario -duración anual-, lo conducente era dotar de certeza al proceso electivo y resolver el fondo del asunto.

68 Para resolver el fondo la Sala responsable observó el sistema normativo de la comunidad y extrajo las siguientes conclusiones:

- El periodo de ejercicio de las autoridades auxiliares municipales tenía una duración de un año calendario;
- La convocatoria a elección de dichas autoridades debía emitirse en los dos meses previos a la conclusión del encargo.
- En la asamblea comunitaria sí les estaba permitido a las mujeres votar, pero les estaba impedida la posibilidad de ser postuladas a un cargo de elección.

69 A partir de lo previamente expuesto, concluyó que existía un conflicto intracomunitario, ya que en el caso conflictuaban el derecho al sufragio pasivo de una integrante de la agencia municipal, y el derecho de la comunidad a elegir a sus representantes de conformidad con sus prácticas comunitarias.

70 Ante esta problemática, la Sala responsable consideró que debía de privilegiarse la interpretación más favorable a los derechos

colectivos frente a los derechos individuales, máxime que la posible resolución del caso implicaba la aplicación de medidas externas, como lo es una posible intervención jurisdiccional.

71 En ese sentido, señaló que a pesar de que el principio de paridad debía de interpretarse como una medida tendente a realizar los derechos de igualdad y participación política de las personas, garantizando la inclusión de las mujeres, su experiencia e intereses en los órganos de elección popular; no tenía un carácter absoluto pues este principio debía armonizarse al contexto, es decir, aplicarse conforme al sistema normativo comunitario.

72 Así las cosas, la Sala responsable concluyó que debían de privilegiarse los derechos comunitarios frente a un derecho individual, al sostener que en autos no existía ningún documento en el que, de manera previa a la elección, constara la solicitud de la actora o de diversas ciudadanas respecto a una modificación a los usos y costumbres de la agencia para permitirles postularse a los cargos de elección popular.

73 Asimismo, justificó que por lo avanzado del periodo de ejercicio de las autoridades de la agencia municipal, quienes duran en su encargo un año calendario, era inviable reponer el procedimiento de elección, pues ya había transcurrido el primer tercio del periodo para el que habían sido electos, además con la finalidad de respetar el principio de mínima intervención, debía de permitirse a la comunidad sentar las bases que garantizaran la participación igualitaria entre géneros.



- *Medidas de no repetición*

74 Finalmente, la Sala Xalapa consideró necesario dictar medidas de no repetición de los actos que dieron origen a la controversia, por lo que vinculó a diversas autoridades para que de forma previa a la emisión de la siguiente convocatoria, coadyuvaran en la celebración de asambleas a fin de que, en lo sucesivo, quedara constancia de la participación de mujeres en condiciones de igualdad en subsecuentes procesos.

QUINTO. Estudio de fondo.

75 Del análisis del escrito de demanda signado por la inconforme, se desprende que su pretensión estriba en que se revoque la sentencia dictada dentro del expediente SX-JDC-63/2019, por la que la Sala Regional Xalapa validó la elección por usos y costumbres de las autoridades auxiliares municipales en la colonia Cuauhtémoc, perteneciente al Ayuntamiento de San Mateo del Mar, Oaxaca.

76 Su causa de pedir, la hace depender en que al realizarse la elección de la citada comunidad se impidió que las mujeres pudieran integrar las ternas para los cargos comunitarios, vulnerándose con ello sus derechos a la igualdad y al sufragio en su modalidad pasiva.

77 En su concepto, la Sala Regional indebidamente validó la citada elección, pese a que incumplió con lo mandado por la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales, que garantizan el derecho de las mujeres indígenas a participar en condiciones de igualdad dentro de los asuntos de su comunidad, lo que incluye su elegibilidad a los cargos públicos.

78 A su modo de ver, el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluto, de ahí que si bien en una comunidad indígena deben de aplicarse los sistemas normativos internos, ello no significa que bajo el amparo del derecho consuetudinario, puedan convalidarse situaciones o conductas encaminadas a vulnerar derechos de igual valor, como lo son los de no discriminación, equidad de género y participación política de las mujeres.

79 Las alegaciones planteadas, suplidas en su deficiencia, son sustancialmente **fundadas** y suficientes para **revocar** la resolución controvertida.

80 Para llegar a tal conclusión, en primer término, se estima oportuno referir el marco constitucional, convencional y legal, aplicable en la presente controversia.

I. Marco Constitucional y Convencional aplicable

A. Igualdad y no discriminación

81 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1, reconocer los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, señalando queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.



SALA SUPERIOR⁸² Por su parte, el numeral 4 de ese ordenamiento jurídico, destaca que el varón y la mujer son iguales ante la ley. [...]

⁸³ Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que:

- Que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.
- Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional.
- Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

⁸⁴ También observó que el derecho de igualdad ante la ley no significa que las disposiciones sustantivas de la ley serán las mismas para todos, sino que la aplicación de la ley debe ser igual para todos, sin discriminación. La protección apunta a garantizar la igualdad, no un idéntico tratamiento, y no necesariamente excluye diferenciaciones entre personas o grupos de personas.

⁸⁵ Sobre el tema, es de apuntar que en la Opinión Consultiva OC-4/84, la Corte Interamericana señaló que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que, por considerar

superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.

86 En la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH),⁷ solicitada por México, reconoce el estatus de norma de *ius cogens* del derecho a la igualdad, mismo que se encuentra consagrado en los artículos 1, 2, 4 y 41 de la Constitución Mexicana; 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

87 Tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,⁸ como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁹ se reconocen, además del principio de igualdad, el derecho de todos los y las ciudadanas de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser electas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los y las electoras, así como de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁷ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A. No. 18.

⁸ Artículo 25.

⁹ Artículo 23.



- 88 La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), reconocen que las mujeres tienen derecho al acceso igualitario a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.¹⁰
- 89 En consecuencia, conforme al artículo 7.a de la Convención de Belém do Pará, los Estados deben tomar todas las “medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país [...] garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a [...] ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.” Todo ello, en condiciones libres de violencia y de discriminación.
- 90 En este sentido, el Comité CEDAW, en su recomendación general 23, ha mostrado preocupación ante los factores que en algunos países entorpecen la participación de las mujeres en la vida pública o política de su comunidad, tales como “la prevalencia de actitudes negativas respecto de la participación política de la mujer, o la falta de confianza del electorado en las candidatas o de apoyo de éstas. Además, algunas mujeres consideran poco agradable meterse en política y evitan participar en campañas”.¹¹

¹⁰ Artículo 4, inciso j) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y artículo 7.a de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

¹¹ Ver párrafo 20.

B. Juzgar con perspectiva intercultural

91 El reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la igualdad y a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica, por un lado, juzgar con perspectiva de género y, por otro, con perspectiva intercultural. Es decir, tener en cuenta los impactos diferenciados de la aplicación de una norma jurídica —a fin de evitar la discriminación y la exclusión—, los sistemas normativos indígenas propios de la comunidad involucrada, así como reconocer las especificidades culturales, las instituciones que les son propias y tomarlos en cuenta al momento de adoptar la decisión.

92 Lo anterior conforme a lo siguiente:

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

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

95 Así las cosas, en el numeral 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispuso que: "La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo



de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

96 Tal situación, exigió al Estado que el acceso a sus órganos jurisdiccionales por parte de las comunidades y grupos indígenas fuera pleno, sobre un parámetro de respeto a sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social.

97 No obstante, esta inicial modificación, se advirtió la necesidad de establecer principios rectores para fortalecer el reconocimiento a su libre determinación y autonomía, el acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de los derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

98 De esa manera, se dio pauta a una nueva reforma el catorce de agosto de dos mil uno, ahora al artículo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tuvo como eje central:

- La eliminación de cualquier forma de discriminación ejercida contra cualquier persona;
- La autonomía de los pueblos indígenas; y
- Las obligaciones de las autoridades respecto a los indígenas y el reconocimiento a la igualdad entre el hombre y la mujer.

99 Con las modificaciones acaecidas, el Estado Mexicano se obligó a adoptar medidas especiales para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos a los pueblos indígenas, sin restricciones, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones.

100 En dicha reforma, se destacó el derecho humano de acceso a la justicia para las comunidades o grupos indígenas, derivado de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran y del reconocimiento de su autonomía, se fijó un ámbito de protección especial, que permitiera y garantizara que los miembros de estas comunidades contaran con la protección necesaria y los medios relativos, que garantizaran el acceso pleno a los derechos, definiéndose que:

- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al inicio de la colonización, las cuales conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
- El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.
- El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en el artículo 2°



constitucional, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

- El reconocimiento y garantía al derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otros puntos, aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución federal, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- El que elijan de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.
- El que seleccionen en los municipios con ese tipo de población, a sus representantes ante los ayuntamientos.
- Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerían y regularían estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
- Las comunidades o pueblos indígenas podrán acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en

cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución federal.

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

102 El reconocimiento que a nivel nacional se ha dado a los derechos humanos de los pueblos y personas indígenas, se encuentra correlacionado con la protección que se les ha dado en el plano internacional.

103 En efecto, con relación a las medidas que se han desplegado a favor de esos grupos, se han emitido diversos instrumentos internacionales, veamos:

A. El "Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes", adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, prevé que:

1) La responsabilidad de los gobiernos de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas debe incluir medidas que: a) aseguren a sus integrantes gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación



nacional otorgue a los demás miembros de la población; b) promuevan la completa efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con pleno respeto a su identidad social y cultural, sus tradiciones y costumbres, y sus instituciones; y c) ayuden a sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población;

2) La obligación de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas, y

3) Las colectividades indígenas deben tener protección cuando se violen sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de semejantes derechos, e incluso, deben tomarse las medidas para garantizar que los indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procesos legales, mediante la facilitación si fuere necesario, de intérpretes u otros medios eficaces.

B. En la "Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas", aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y dos, se precisa que:

- Los Estados pugnarán por proteger la existencia y la identidad nacional, étnica, cultural y religiosa de las minorías

dentro de sus territorios respectivos, fomentando las condiciones para la promoción de esa identidad.

- Se impone a los Estados adoptar medidas a fin de promover el conocimiento de la historia, tradiciones, lengua y la cultura de los grupos minoritarios.

C. En la "Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas", aprobada el trece de septiembre de dos mil siete, se señala que:

a. Se establece que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.

b. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

c. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y resarcimiento de todo acto que tenga por objeto privar a los pueblos indígenas de su identidad étnica y valores culturales; todo acto que tenga por objeto enajenar sus tierras, territorios o recursos; toda forma de asimilación o integración forzada, así como de propaganda que tenga por objeto promover o incitar la discriminación étnica.



d. Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre las mismas, así como a una reparación efectiva de toda lesión a sus derechos individuales y colectivos.

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

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

106 Lo anterior resulta fundamental al momento de juzgar con una perspectiva intercultural, pues la comprensión del derecho indígena implica el reconocimiento de sistemas jurídicos diversos, con instituciones que le son propias, lo cual implica para el juzgador la deconstrucción de puntos de vista previamente

concebidos, con el fin de evitar la imposición de instituciones creadas bajo la lógica del sistema legislado formalmente, que más bien se identifican con el sistema jurídico continental, de corte romano-germánico y no propiamente con el indígena.

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

108 Sobre lo mencionado, conviene tener presente que esta Sala Superior en la jurisprudencia 19/2018 emitida de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**¹², dispone que para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes: 1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in situ); recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (*amicus curiae*), entre otras; 2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho

¹² La Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de junio de dos mil dieciséis, aprobó por mayoría de cuatro votos, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera y con la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, la tesis que se precisa.



legislado formalmente por los órganos estatales; 3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad; 4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; 5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y 6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

109 En igual sentido, en la jurisprudencia 19/2018, de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**, precisa que para proteger y garantizar los derechos político-electorales de las personas, así como los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas, cuando exista tensión entre esos derechos, quienes imparten justicia deben identificar claramente el tipo de controversias comunitarias que se someten a su conocimiento a fin de analizar, ponderar y resolver adecuadamente y con perspectiva intercultural.

110 Para ello, a partir de la práctica jurisdiccional se advierte la siguiente tipología de cuestiones y controversias: 1. Intracomunitarias, cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros; en este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de los individuos o los grupos que cuestionen

la aplicación de las normas consuetudinarias; 2. Extracomunitarias, cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad; en estos casos, se analiza y pondera la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y se privilegia la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad, y 3. Intercomunitarias, cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí; en estos casos las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

111 Así las cosas, la identificación de la naturaleza de la situación o controversia permite, tratándose de conflictos intracomunitarios y extracomunitarios, analizar de mejor manera la interrelación entre derechos individuales, derechos colectivos y restricciones estatales, a fin de maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de los integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales.

112 Por su parte, en el caso de conflictos intercomunitarios, la solución no puede consistir en maximizar exclusivamente la tutela de los derechos de una comunidad, sino que necesariamente se requiere ponderar los derechos colectivos de todas las comunidades en tensión o conflicto, ya que al tratarse de relaciones de horizontalidad entre comunidades (sea una cabecera municipal, una agencia o cualquier otra), no es permisible maximizar la



autonomía de una sin considerar la afectación que ello tiene respecto a la autonomía de otra, por lo que se debe procurar su optimización en la mayor medida.

C. El derecho a la libre determinación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas

113 De la intelección sistemática de lo establecido en el artículo 2º, apartado A, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 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, relativos al reconocimiento y derechos de las personas y comunidades indígenas, permiten sostener, que las comunidades y personas con conciencia indígena tienen el derecho de autodeterminación, esto es, decidir libremente su condición política y disponer libremente su desarrollo económico, social y cultural, lo cual se traduce en que pueden decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.¹³

114 De esa suerte, las normas, procedimientos y prácticas tradicionales seguidas por las comunidades o pueblos indígenas para la elección de sus autoridades o representantes ante los

¹³ Véase el criterio emitido por esta Sala Superior en la jurisprudencia **20/2014**, de rubro: **"COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO"**.

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.

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

116 Del derecho a la libre determinación, expresado como autonomía, se derivan otros derechos fundamentales, entre los que destacan el derecho a definir sus propias formas de organización social, tales como el de elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, mismas que son parte del sistema jurídico nacional y por ello deben analizarse de manera integral y con perspectiva intercultural.

117 Sobre ese particular, este órgano jurisdiccional 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.

118 Así las cosas, el autogobierno es la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son



escogidas entre los propios miembros, mismo que engloba principalmente:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres;
- 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 participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses.

119 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, conforme lo ha sostenido este órgano jurisdiccional en la jurisprudencia 19/2014 de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”**.

120 Ese derecho tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de

manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos.

121 Considerando lo anterior y en atención a su importancia, a fin de garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, tal y como lo prevé el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas¹⁴, debe tomarse en cuenta los sistemas normativos internos, al momento de aplicar la legislación nacional.

122 De esa suerte, la implementación eficaz de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente exige el reconocimiento y la aceptación de las costumbres, el derecho consuetudinario y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, en especial en lo que respecta a la determinación de sus formas de organización y en la determinación de sus autoridades.

123 Esta Sala Superior 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 autonomía, 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.

¹⁴ Véase Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas de la SCJN.



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.

124 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, 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 social¹⁵.

125 Sin embargo, tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de la materia determinan que esta implementación tiene límites. En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluto, pues se encuentra acotado a que éste sea ejercido en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, y en el cual no se vean menoscabados derechos humanos.

126 Lo anterior, se encuentra recogido en la tesis de rubro:
“DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS

¹⁵ Véase la jurisprudencia 37/2016 emitida por la Sala Superior de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO”**.

Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL”,¹⁶ y “PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA.”¹⁷

127 Lo anterior, también ha sido reconocido por esta Sala Superior en la tesis VII/2014, de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD”¹⁸.**

128 Consecuentemente, no puede estimarse como válido aquel desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la propia Constitución o en un tratado internacional suscrito y ratificado por México, o bien, que tenga aparejada la vulneración de la dignidad de la persona humana, pues, en esos casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.

129 Bajo esa vertiente, en los actos que se lleven a cabo de acuerdo a sus sistema normativos internos, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos

¹⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tesis Aislada, XXXI, Febrero de 2010, Tesis: 1a. XVI/2010, Página: 114.

¹⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2018747, Primera Sala, Tesis: Aislada, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I Tesis: 1a. CCCLII/2018 (10a.)

¹⁸ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 59 y 60.



SALA SUPERIOR

humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco, tener como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas, ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

130 Bajo esa vertiente, esta Sala Superior ha considerado excluido del ámbito de reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros, la vulneración al principio de universalidad del voto, así como el derecho de participación de las mujeres.

131 Dichos criterios están recogidos en la jurisprudencia 37/2014 de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”**¹⁹, la tesis XXXI/2015, que dice: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. REDUCIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES A LA VALIDACIÓN DE LAS DECISIONES PREVIAMENTE TOMADAS CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”**²⁰, así como la tesis XLIII/2014, de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA ELECCIÓN REGIDA POR ESE SISTEMA NORMATIVO CONSTITUYE UNA UNIDAD DE ACTOS, EN CADA UNO DE LOS CUALES SE DEBE GARANTIZAR EL RESPETO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD**

¹⁹ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17.

²⁰ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 69 y 70.

ENTRE HOMBRES Y MUJERES (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”.²¹

132 Lo anterior entonces supone que al analizar la compatibilidad de las normas y prácticas comunitarias con las normas constitucionales y convencionales, impone que 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 especificidades²².

D. Normativa del estado de Oaxaca

133 A nivel estatal, el artículo 1, de la Constitución Política del Estado de Oaxaca, reconoce la composición pluricultural de la entidad federativa y, por ende, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

134 Asimismo, se señala que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, se hará favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y que las autoridades estatales, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a

²¹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 98 y 99.

²² Véase la jurisprudencia **9/2014** emitida por la Sala Superior de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”**.



promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, y en caso de que exista alguna vulneración a ellos, tienen el deber de restituirlos.

135 Por su parte, el artículo 12 de la propia Constitución estatal, establece que el Estado y los municipios promoverán normas, políticas y acciones para alcanzar igualdad entre hombres y mujeres, en todos los ámbitos; incorporarán la perspectiva de género en programas y capacitarán a los servidores públicos para su obligatoria aplicación.

136 De igual manera, prevé que los hombres y las mujeres tendrán iguales derechos y obligaciones ante la Ley, así como el deber de las autoridades estatales de establecer un sistema que garantice el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género.

137 A su vez, en el artículo 16 de ese ordenamiento jurídico, se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación para que, entre otras cuestiones, establezcan sus formas internas de organización social, cultural, política y económica, así como para designar a sus autoridades tradicionales conforme a sus sistemas normativos internos.

138 Del mismo modo, dispone que en los sistemas normativos internos de estas comunidades se procurará la paridad entre géneros en los derechos político-electorales.

139 En relación con lo previamente expuesto, los artículos 23 y 24 de la norma constitucional local, reconocen el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en condiciones de igualdad, así como de acceder y desempeñar los cargos de elección popular para los que sean electas.

¹⁴⁰ Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca establece en su artículo 2 que, el municipio es un nivel de gobierno, investido de autonomía para decidir su régimen interior y gobernado por un Ayuntamiento.

¹⁴¹ De acuerdo con los artículos 16 y 17, de la Ley en cita, la cabecera municipal será el centro de población en donde se asentará el gobierno municipal; pero para el cumplimiento de sus funciones la actividad gubernamental podrá dividirse en:

- a) Agencias municipales, para aquellas localidades que cuenten con al menos 10,000 habitantes; y
- b) Agencias de policía, para aquellas localidades con al menos 5,000 habitantes.

¹⁴² Es importante destacar que el numeral 3 de este ordenamiento, prevé que el Ayuntamiento tiene, entre sus finalidades, promover la igualdad entre hombres y mujeres. Asimismo, el artículo 27, señala que los ciudadanos podrán acceder en igualdad de circunstancias a todos los cargos de carácter municipal y la posibilidad de votar y ser votados para los cargos de elección popular.

¹⁴³ En ese sentido, la Ley Orgánica Municipal en sus artículos 76, 77, 78 y 79, prevé que la existencia de agentes municipales y de policía quienes fungen como autoridades auxiliares del Ayuntamiento; en el caso de los municipios regidos por el sistema de usos y costumbres, estos serán electos conforme a las tradiciones y prácticas de sus comunidades, pudiendo durar en su encargo hasta tres años.



144 Finalmente, los artículos 80 y 81 de la referida Ley, establecen que los agentes municipales y de policía tienen como atribuciones: i) Vigilar el cumplimiento de las normas nacionales, estatales y municipales; ii) Cuidar el orden, la tranquilidad y la seguridad de los habitantes en donde actúan; iii) Promover el establecimiento de servicios públicos; iv) Rendición de cuentas ante la ciudadanía; y, v) Administrar los recursos para el funcionamiento de sus propias oficinas.

II. Análisis del caso en concreto

145 Como se precisó anteriormente, se consideran **fundados** los reclamos de la actora, toda vez que, de manera indebida, la Sala Regional Xalapa consideró que, la inexistencia de mecanismos para garantizar la postulación de mujeres en los cargos de la agencia municipal de Cuauhtémoc, se traducía en una restricción al derecho individual al sufragio pasivo de Clara Ojeda Samaniego; frente a la cual debían favorecerse —y maximizarse— los derechos de la comunidad para elegir a sus representantes, conforme a la costumbre que tenía aceptación generalizada.

146 Lo anterior, en los hechos, implicó que, a pesar de que fue advertida, en la sentencia se tolerara y convalidara una práctica discriminatoria que atenta contra los derechos de participación política, y de universalidad del sufragio pasivo, no solamente de la recurrente, sino de todas las mujeres integrantes de la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar; circunstancia que resulta suficiente para invalidar la asamblea electiva.

147 En efecto, aun y cuando acertadamente en un principio la Sala Regional Xalapa consideró que debía revocarse la resolución del

Tribunal Local, sobre la base de que debió allegarse de mayores elementos para resolver el conflicto, una vez que la sala requirió diversas constancias para el efecto de conocer el contexto social, político, e histórico de las elecciones de agentes en Cuauhtémoc, San Mateo del Mar; concluyó que:

- Existían elementos suficientes que permitían visibilizar la exclusión del derecho al sufragio pasivo por razón de género de Clara Ojeda Samaniego.
- Se generaba convicción sobre la restricción interna en el ejercicio del derecho a ser votadas de las mujeres, al derivar del propio sistema normativo vigente en la agencia municipal.
- No existían documentos que generaran indicios respecto de que la actora o alguna otra ciudadana hubiera solicitado modificar sus usos y costumbres a fin de permitir la participación de mujeres en condiciones de igualdad en los procesos democráticos comunitarios.

¹⁴⁸Frente a ello, la Sala Regional consideró que se presentaba un conflicto de dimensión vertical entre derechos individuales frente a la costumbre de la comunidad, por lo que, atendiendo al tipo de problemática, se debían favorecer los derechos colectivos.

¹⁴⁹Más aun cuando, a consideración de la Sala Regional Xalapa, existían razones de Derecho y de hecho que permitían validar la práctica tradicional, como era el que: a) se tratara de una costumbre jurídica el que las mujeres únicamente se les permitiera votar en la elección de los agentes, respecto de la cual existía



SALA SUPERIOR

consenso social (aceptación generalizada), y b) a la inviabilidad de reponer el procedimiento de elección, debido a lo avanzado del periodo de ejercicio de los actuales agentes.

150 Por ello, la Sala consideró que debía validarse la elección y ordenarse a las autoridades comunitarias que llevaran a cabo asambleas, en las que participaran el Instituto Estatal Electoral, y de la Secretaría de la Mujer del Gobierno del Estado, para el efecto de que, en lo sucesivo, quedara constancia de la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, en los procesos de renovación de integrantes de la agencia municipal.

151 Contrario a ello, esta Sala Superior estima que existen elementos suficientes para considerar que la práctica comunitaria relativa a que solamente puedan postularse hombres para los cargos de la Agencia, implica la invalidación a los derechos de sufragio pasivo de las mujeres de la comunidad, vulneración que resulta de un impacto trascendental por cuanto a las condiciones de validez de la contienda, por tratarse de una infracción a un principio constitucional de observancia para todas las contiendas de las autoridades del Estado Mexicano, incluidas las de autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, tal y como se precisa a continuación.

A. Identificación del tipo de conflicto

152 En efecto tal y como previamente quedó referido, el marco constitucional, convencional aplicable para el Estado Mexicano, y legal del Estado de Oaxaca, que reconoce el derecho de la autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas para llevar a cabo sus elecciones conforme sus usos y costumbres, sujeta su ejercicio a la observancia de los derechos

humanos y principios constitucionales, entre los cuales destaca el relativo a la participación en condiciones de igualdad jurídica entre hombres y mujeres.

153 En esencia se trata de la tutela a la universalidad del sufragio de las y los integrantes de la comunidad, el cual comprende el derecho de las mujeres a votar, y ser votadas, en igualdad de condiciones frente a los varones, así como el acceso y desempeño de los cargos o funciones públicas, para los que hayan sido electas o designadas.

154 Esta Sala Superior ha conocido de conflictos en los que se ha denunciado la incompatibilidad entre el derecho de pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres, frente a derechos de participación política de alguno o algunos sus integrantes, en los que se han establecido procedimientos que permitan garantizar la aplicación del principio de autodeterminación, en armonía con los derechos humanos de la ciudadanía.

155 En estos se ha considerado, fundamentalmente, que el núcleo básico del derecho de autonomía indígena se integra por las normas que define la propia comunidad o pueblo de manera libre, para determinar las formas de organización, así como para regularlas, las cuales, en principio, deben reconocerse, tutelarse y maximizarse por el Estado Mexicano.²³

156 Así, la potenciación al derecho a la autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica la minimización de las restricciones a su ejercicio, las cuales deberán ser aquellas

²³ Véase la resolución correspondiente al expediente SUP-REC-375/2018, de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho.



que, considerando el contexto específico de cada comunidad, resulten estrictamente necesarias y razonables para garantizar el reconocimiento y respeto a los derechos y libertades fundamentales de sus integrantes, así como para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática; criterio recogido en la tesis VII/2015, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER Estrictamente necesaria y razonable”**.

157 Particularmente, por cuanto a la aplicabilidad del principio de universalidad del sufragio en las elecciones efectuadas por usos y costumbres, este órgano jurisdiccional ha considerado que el derecho al sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, al legitimarse este último. Por lo que, su inobservancia implica, además de la infracción a las disposiciones constitucionales y convencionales que lo tutelan, un atentado contra la esencia misma del sistema democrático.²⁴

158 Sin embargo, el análisis que se realice por cuanto a la observancia de los principios democráticos en las elecciones efectuadas bajo el sistema de usos y costumbres, debe considerar los datos pertinentes que posibiliten comprender la identidad política imperante en la comunidad, como expresión de la diversidad cultural, con la finalidad de realizar un análisis contextual de la controversia comunitaria que permita garantizar la dimensión interna del derecho a la participación política de sus integrantes, así como evitar la imposición de determinaciones ajenas a la

²⁴ Véase la jurisprudencia 37/2014, de rubro: SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.

comunidad, o en las que no se considere sus autoridades tradicionales, situación que pueda resultar en un factor agravante del conflicto en la comunidad.²⁵

159 Lo anterior no implica, el que por medio de la aplicación de los usos y costumbres se pueda intensificar la opresión de integrantes de grupos tradicionalmente excluidos, como mujeres, niñas y niños, o personas con capacidades diferentes, al interior de las comunidades indígenas. Es decir, las costumbres culturales no pueden servir como fundamento para justificar prácticas como la violencia en contra de las mujeres y la consecuente vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, en las que la comunidad no podrá escudarse en el pluralismo jurídico para legitimarlas.

160 Empero, resultarían admisibles ciertas limitaciones a derechos fundamentales en casos en los que su ejercicio pleno implique un riesgo para la existencia de la comunidad o la preservación de los usos y costumbres que le dan identidad y que resultarían esenciales para su subsistencia, es decir, cuando tengan como propósito el preservar sus particularidades culturales.²⁶

161 En todo caso, tal y como quedó especificado previamente, el análisis jurisdiccional que se realice en este tipo de conflictos en los que se encuentren involucrados derechos de pueblos y comunidades indígenas, debe partir de una perspectiva intercultural que tome en cuenta el contexto de la controversia, en la que se considere elementos como: las instituciones y reglas

²⁵ Resolución dictada en el expediente SUP-REC-375/2018 y acumulados, de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, y jurisprudencia 9/2014, de rubro, COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO.

²⁶ Resulta aplicable la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA; consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 61, tomo I, página 365, diciembre de dos mil dieciocho.



vigentes del sistema ancestral, los principios y valores constitucionales y los de la comunidad, así como el tipo de conflicto; para el efecto de que se garantice en la mayor medida los derechos de las comunidades, y la mínima intervención de las autoridades externas.

162 Bajo tales consideraciones es que se estima que en el caso, se debió analizar el conflicto existente en la elección de agentes de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, bajo una perspectiva intercultural que, a la par de tomar en consideración las reglas vigentes del sistema normativo indígena, se valorara el contexto socio-cultural de la comunidad, y en base a este, delimitar los principios que se encontraban en controversia, para el efecto de definir integralmente el tipo de conflicto, y la solución que maximizara los derechos colectivos de un grupo que forma parte de la comunidad.

163 Es decir, si bien es cierto que, tal y como se adujo en la resolución controvertida, el análisis de las constancias permite evidenciar que el presente asunto implica un **conflicto intracomunitario**, al involucrar una controversia entre los derechos de la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, para definir el método de elección de sus autoridades, y la restricción que adujo Clara Ojeda Samaniego para poder postularse y ocupar un cargo dentro de la Agencia; lo cierto es que la restricción a los derechos de participación política, se fundamenta en la condición del sexo de la recurrente, por lo que, la característica distintiva trascendía su esfera jurídica y personalísima, al impactar, de facto, en la totalidad de mujeres integrantes de la comunidad con posibilidad de ocupar un cargo tradicional.

¹⁶⁴De esta forma, el análisis de la interrelación entre la restricción a los derechos al sufragio pasivo por razón de sexo, de un grupo de la comunidad, frente a la costumbre jurídica imperante en la agencia de Cuauhtémoc para elegir a los agentes entre propuestas integradas únicamente por hombres; comprendía, en principio, atender el contexto de la controversia, para el efecto de poder determinar, según fuera el caso, la maximización de los derechos de las mujeres de la agencia, frente a la conservación de los usos y costumbres en la comunidad.

¹⁶⁵Dicha cuestión fundamental no fue atendida en la resolución impugnada por la Sala Regional Xalapa, la cual, a pesar de haber advertido que se presentaba una restricción en el derecho de las mujeres, al no existir mecanismos que garantizaran su postulación en los cargos de la agencia; limitó la controversia, a un conflicto entre un derecho individual de la recurrente, contra los derechos de la comunidad para elegir a sus autoridades conforme a sus prácticas ancestrales; conflicto respecto del cual, por regla general, debía darse prioridad a la posición que favoreciera los derechos de la colectividad.

B. Derechos políticos de las mujeres en sistema tradicional de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar

¹⁶⁶En consideración de esta Sala Superior en el caso existen elementos suficientes que permiten concluir que la restricción en el derecho a la participación de las mujeres de la comunidad para ser postuladas y ocupar un cargo en la agencia, ha sido permanente, y tiene sustento en un supuesto comportamiento estereotipado, basado en el sexo de las personas, que genera una



distinción de trato irrazonable e injusto, entre hombres y mujeres al interior de la comunidad.

167 De manera que, en este caso, el derecho a la autodeterminación en las reglas para la elección de los agentes municipales de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, debe armonizarse frente a los derechos de participación política de las integrantes de la comunidad, para el efecto de que las mujeres estén en posibilidad de postularse y ocupar los cargos que comprenden la agencia, en igualdad de condiciones que los hombres.

168 En efecto, por cuanto a la celebración de la asamblea comunitaria en la agencia municipal de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, efectuada el pasado dieciocho de noviembre, se tiene que fueron electas las autoridades comunitarias como los alcaldes, agentes de policía y comandantes, entre otros.

169 Conforme al sistema de usos y costumbres de la comunidad, corresponde a la asamblea general determinar la emisión de la convocatoria y delimitación de requisitos de elegibilidad para participar en la renovación de representantes, siendo el cargo de Agente de policía en funciones, el de mayor rango a elegir, sin que tenga intervención alguna el Ayuntamiento de San Mateo del Mar.²⁷

170 Según lo informado por el propio Agente de policía al rendir su informe circunstanciado, lo cual guarda coincidencia con lo relatado en las demandas suscritas por Clara Ojeda Samaniego, la elección de las autoridades de la agencia se lleva a cabo a través de ternas propuestas por la asamblea, en atención a la

²⁷ Según lo informado por el Presidente Municipal de San Mateo del Mar, en el oficio a través del cual desahogó el requerimiento formulado por la Sala Regional Xalapa, el cual se encuentra agregado en el cuaderno accesorio 1 del expediente.

participación y los cargos previamente ejercidos por parte de la ciudadanía, de manera progresiva.

171 Las mujeres tienen reconocido el derecho a votar por las propuestas en las asambleas, como sucedió en la celebrada el pasado dieciocho de noviembre, aunque en esta última participaron en un número significativamente menor al de los hombres que acudieron a la asamblea respectiva (22 mujeres, frente a 111 hombres), según se desprende de los escritos de demanda que integran la cadena impugnativa, así como por la copia certificada del acta de asamblea, y lo sostenido por el Agente de policía de Cuauhtémoc, al rendir su informe circunstanciado ante la instancia jurisdiccional estatal.

172 Por el contrario, durante la asamblea no se postularon mujeres, ni integraron las propuestas que fueron votadas por los asistentes, lo cual, a decir del Agente de policía que condujo la asamblea, obedeció a factores como la idiosincrasia, la cultura, y la propia apatía de las mujeres por desempeñar los cargos comunitarios, dado que les resulta gravoso, por el rol que ocupan al interior de la propia comunidad, y por tratarse de funciones que no son retribuidas.²⁸

173 En este mismo sentido, el Presidente Municipal de San Mateo del Mar informó que, si bien, conforme a los usos y costumbres de la comunidad de Cuauhtémoc, las mujeres tienen reconocido el derecho a votar en las asambleas, no existen mecanismos que garanticen su postulación para los cargos comunitarios, circunstancia que generó el conflicto materia del presente

²⁸ Véase informe circunstanciado rendido por el Agente de policía de la colonia Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, el cual obra agregado en el cuaderno accesorio 1, del expediente.



pronunciamiento, y respecto del cual la recurrente y otras ciudadanas solicitaron la intervención del ayuntamiento para el efecto de que desconocieran a las autoridades electas en la asamblea de dieciocho de noviembre, así como de las amenazas que han sufrido con expulsarlas de la comunidad.

174 Es decir, las autoridades que estuvieron a cargo de efectuar la elección de la agencia de Cuauhtémoc aceptaron que la ausencia en la postulación de mujeres para los cargos comunitarios obedeció a que no fue propuesta ninguna de ellas debido, particularmente a dos factores:

- Al sistema tradicional que exige a los aspirantes una participación sobresaliente en actividades ciudadanas, así como el acceso a los cargos de manera progresiva; y,
- A la idiosincrasia, cultura y apatía de las mujeres por ocupar los cargos comunales, debido al rol que desempeñan en la comunidad, y a que no son retribuidos.

C. La exclusión como medida discriminatoria

175 Una vez advertidos los hechos y el contexto general bajo el cual la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, elige a sus autoridades auxiliares, se estima que la nula participación y representatividad de las mujeres en las funciones de la comunidad obedece la imposición de marcados estereotipos, que redundan en un tratamiento injustificado en el que se demerita su derecho al sufragio pasivo y a desempeñar la función pública, frente a los mismos derechos de los hombres.

176 En este sentido, la imposibilidad de participación de las mujeres de la comunidad constituye un tratamiento discriminatorio pues, de facto, las coloca en un plano de inferioridad frente a los hombres respecto de las prerrogativas de poder ser electas en las contiendas populares, incluidas las desarrolladas por el sistema de usos y costumbres, y de ejercer los cargos públicos, reconocidas para todas las ciudadanas y ciudadanos mexicanos.

177 En efecto, como previamente se ha referido, el bloque de constitucionalidad que tutela los derechos de participación política de las ciudadanas y ciudadanos en el Estado Mexicano, reconoce tanto a hombres como a mujeres, el derecho a ser votados y a desempeñar las funciones públicas en todos los niveles de gobiernos, mandato que resulta aplicable en todas las elecciones constitucionales, así como en aquellas que se efectúen por el sistema de usos y costumbres.

178 En todo caso, son derechos humanos reconocidos por el texto fundamental y por diversos tratados internacionales, a través de los cuales se posibilita que la ciudadanía participe en la vida pública de la comunidad, elija a sus autoridades, pueda ejercer las funciones públicas, y que, en vía de consecuencia genere y fortalezca el vínculo social y político que legitime el ejercicio del poder público de las autoridades legalmente electas.

179 Se trata pues, de prerrogativas que resultan fundamentales para el desarrollo del sistema democrático constitucional, en el que corresponde a la ciudadanía participar en la elección de sus representantes, mediante contiendas en las que se garantice el voto universal, libre, secreto y directo; e integrar los órganos de representación y de gobierno, en igualdad de circunstancias.



180 En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al dar sentido al artículo 23 de la Convención relativo a la participación política ciudadana, al señalar que esta puede incluir diversas actividades realizadas por personas con el propósito de intervenir en la designación de sus gobernantes, siendo que el ejercicio de los derechos a votar y ser elegido constituyen la expresión de las dimensión social e individual de la participación política, y propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.²⁹

181 Es cierto que se trata de derechos que, por su propia naturaleza se encuentran sujetos a desarrollo legal y cuyo ejercicio puede estar sujeto a regulación; sin embargo, en conformidad con el bloque de constitucionalidad aplicable, estos solamente pueden restringirse atendiendo a ciertas calidades de la persona, como la edad, el domicilio, o la capacidad civil o mental; aspectos que se consideran válidos siempre que las restricciones no resulten desproporcionadas y que persigan una finalidad legítima como es que el aspirante tenga un vínculo cierto con el territorio que pretende representar.

182 Tanto en el ordenamiento nacional, como en los tratados internacionales se incluye un catálogo taxativo en el que se contienen los aspectos por los que válidamente los Estados pueden limitar el ejercicio de los derechos políticos. Lo anterior tiene como finalidad el evitar la imposición de exigencias por otras características inherentes a las personas, las cuales pudieran resultar discriminatorias respecto del disfrute de tales prerrogativas; como claramente pudiera ser la restricción del

²⁹ Sentencia *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, resuelto el veintitrés de junio de dos mil cinco (párrafos 191, 192, 196 y 197).

sufragio —activo o pasivo— por cuestiones del sexo o género de la ciudadanía.

183 Precisamente, como previamente se refirió, por cuanto a los principios constitucionales de no discriminación y de igualdad ante la ley entre mujeres y hombres, recogidos en los artículos 1 y 4 del texto fundamental, y su observancia en los derechos de participación política de la ciudadanía, el artículo 2 constitucional exige, incluso, a los pueblos indígenas garantizar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, en el ejercicio de los derechos al voto activo, pasivo, así como al de acceder y desempeñar los cargos públicos en los que hayan sido electos o designados, en las prácticas y procedimientos tradicionales determinados para la elección de sus autoridades comunitarias, en ejercicio de su derecho de autogobierno.

184 En términos generales, la Corte Interamericana ha considerado por cuanto a las condiciones generales de igualdad, que suponen la posibilidad de poder postularse mediante una candidatura, en igualdad de derechos y oportunidades frente al resto de los competidores, y que se pueda ocupar los cargos en caso de haber obtenido el apoyo popular requerido. Se tutela el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través del servicio público.

185 De esta forma, el Estado tiene el deber no solamente de reconocer los derechos de participación política de la ciudadanía, sino también la obligación de garantizar que todas las personas titulares de los derechos políticos, cuenten con oportunidades reales para



ejercerlos, de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.³⁰

186 En este sentido, además del mandato expreso contenido en nuestro texto fundamental, previamente se ha hecho referencia que diversos ordenamientos convencionales suscritos por nuestro país, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, disponen que los derechos políticos no podrán negarse o restringirse atendiendo a razones del sexo de las personas.

187 En la misma línea, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, refiere en su artículo 2, que los Estados se comprometen a tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando su derecho a votar y ser elegibles en las elecciones populares, así como para ocupar cargos y funciones públicas en todos los planos de gobierno.

188 Lo anterior incluye el deber de modificar los patrones socioculturales de conducta con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas consuetudinarias o de cualquier tipo, que se basen en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos, o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.

189 Particularmente este órgano jurisdiccional ha pugnado por garantizar el ejercicio de los derechos de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, en observancia al bloque de constitucionalidad que tutela el acceso a la función pública, su

³⁰ Véase la sentencia del Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, resuelto el seis de agosto de dos mil ocho.

intervención libre y plena en los asuntos públicos, y la toma de decisiones, sin ser discriminadas por cuestiones de sexo.

190 En diversos precedentes en los que se ha detectado que los usos y costumbres de alguna comunidad para elegir a sus autoridades excluyen o limitan la participación de las mujeres en la toma de decisiones, se ha determinado que en todos y cada uno de los actos correspondientes a la asamblea electiva, deben observarse los principios constitucionales como los concernientes a la integración de los órganos del poder público, al ejercicio de los derechos a votar y ser votado, y con especial relevancia el relativo a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.³¹

191 Dicho criterio dio origen a la jurisprudencia 22/2016, de rubro: **“SISTEMA NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”**.

192 Y si bien esta Sala Superior ha sostenido que el derecho a la universalidad del sufragio, en sus dos modalidades, admite modulaciones cuando se trate de conflictos en los que se involucren los derechos de la autodeterminación y autogobierno de pueblos y comunidades indígenas; estas resultarán válidas únicamente cuando resulten razonables y objetivas, conforme con una interpretación intercultural.³²

³¹ Resoluciones dictadas en los expedientes SUP-REC-16/2014, y SUP-REC-438/2014, resueltos en sesiones de cinco de marzo y catorce de mayo de dos mil catorce.

³² Véase la resolución del recurso SUP-REC-375/2018, de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho.



SALA SUPERIOR 193 De esta forma, en el caso, como previamente se refirió, no existen elementos que permitan justificar la razonabilidad de la exclusión de las mujeres para poder postularse y ocupar algún cargo en la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, Oaxaca.

194 Es así pues, en primer término, el hecho de que impere un sistema de valoración de la participación ciudadana y de cargos previamente desempeñados para la postulación por parte de la asamblea, y su integración a las ternas para que sean votadas, no impiden que, de manera progresiva, las mujeres de la comunidad puedan acceder a las funciones comunitarias en igualdad de circunstancias que los hombres.

195 Por el contrario, la imposibilidad de que se pueda, si quiera postular a mujeres para ocupar los cargos comunales aduciendo que no cuentan con méritos previos en el desempeño de la función pública, se impone como una barrera que, en los hechos, resultaría infranqueable, pues no existe antecedente que permita deducir que alguna mujer ha sido postulada y electa como integrante de la agencia, y ello obedece, precisamente, a que no se les ha permitido ser votadas en las asambleas respectivas.

196 Es decir, ¿de qué manera las mujeres podrían tener acceso a los cargos comunales si, de antemano, les resultan exigibles requisitos que únicamente pudieran cumplir hombres de la agencia?

197 Y todo ello basado en la figura estereotipada de las mujeres de la comunidad, relativa a una supuesta apatía para la participación de los asuntos públicos y el desempeño de los cargos comunales, por tratarse de funcionarios que no reciben retribución alguna.

198 En el mejor de los casos, la información proporcionada por las autoridades de la comunidad, permite evidenciar que la exclusión de las mujeres para ser postuladas y desempeñar los cargos comunales, implicaría apreciaciones estereotipadas respecto del rol que se aduce desempeñan las mujeres en la comunidad, el cual, a su decir, resultaría incompatible con el desempeño de las funciones comunales, por tratarse de cargos que no son remunerados.

199 Dicha posición coloca a las mujeres de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, en una situación de desventaja e inferioridad respecto de la posibilidad de postularse y ocupar los cargos comunales frente a los hombres, por la única razón del supuesto rol que desempeñan en la agencia, criterio que, en modo alguno puede servir como justificante para restringir los derechos de participación política de un colectivo que históricamente se ha visto relegado en la toma de decisiones y ejercicio de las funciones públicas de la agencia.

200 En este sentido, las funciones familiares o sociales que en su caso corresponda desempeñar a cada persona integrante de la comunidad no es un elemento que pueda considerarse como válido para restringir los derechos políticos básicos en una sociedad democrática, pues el ejercicio pleno es lo que posibilita la integración y legitimación del poder público, a través de la participación en igualdad de circunstancias de todas las personas que forman parte de la comunidad.

201 De igual manera, el ejercicio de los derechos políticos comprende la participación activa de los integrantes de la comunidad en las decisiones respecto de las cuestiones públicas, ya sea a través de



sus representantes, o de manera directa al integrar los órganos de gobierno.

202 Así, la participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en la adopción de decisiones públicas, fortalece el correcto funcionamiento del sistema democrático, proporciona el equilibrio necesario a través de la cual se reflejará la composición social, y ejerce un poder de intercesión con el efecto de resulte viable la integración real de la igualdad en las políticas de gobierno.³³

203 La participación equitativa en la toma de decisiones constituye así, una cuestión de elemental justicia y de democracia, además de resultar una condición necesaria para visibilizar y considerar los intereses de las mujeres en todos los niveles de gobierno, posición sin la cual, difícilmente podrán alcanzarse las finalidades constitucionales de igualdad y desarrollo social.

204 Mas aun, cuando la posibilidad de ser postulada y acceder a un cargo público se encuentran totalmente restringidas, limitando la participación de las mujeres a la sola validación de planillas integradas por hombres, como sucede en la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar.

205 En este sentido, en asuntos similares que ha conocido recientemente esta Sala Superior, se ha concluido que, atendiendo a un concepto de género intercultural, el hecho de que en una contienda no se permitiera a las mujeres integrar las ternas para ocupar los cargos de mayor rango, no afectaba su derecho a ser votadas ni a acceder a las funciones públicas en igualdad de

³³ Véase la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, aprobada el quince de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.

condiciones que los hombres, ya que, en esos casos, existían elementos que permitían evidenciar que la propia comunidad se encontraba en un proceso de cambio a su sistema normativo ancestral, que posibilitaba el aumento constante de la participación política de las mujeres en la comunidad.³⁴

206 Por lo que, ante la cada vez mayor demanda por parte de las mujeres de las comunidades indígenas, de participar pasiva y activamente en las decisiones públicas que las involucren, las autoridades de la comunidad, en ejercicio de su autodeterminación, habían atendido tal reclamo incorporándolas en diversas posiciones de los ayuntamientos, de manera progresiva.

207 Es decir, a diferencia del contexto advertido en la comunidad de Cuauhtémoc, en aquellos precedentes existía evidencia que acreditaba que los usos y costumbres se encontraban en un proceso de adaptación o cambio para el efecto de aumentar la participación política de las mujeres en las comunidades, tan era así que las mujeres ya ocupaban cargos de elección popular que fueron específicamente reservados al interior de los órganos de gobierno municipales, circunstancia que incluso se vio reflejada, en una mayor participación de mujeres en la propia asamblea frente a las previas.

208 En este caso, como previamente se expuso, no se advierte que la comunidad, en ejercicio de su derecho de autodeterminación se encuentre en un proceso de cambio o ajuste progresivo a sus métodos electivos, para el efecto de posibilitar e incentivar la

³⁴ Sentencias correspondientes a los expedientes SUP-REC-153/2017 y acumulado, correspondiente al municipio de Santiago Xiacui, Oaxaca; y SUP-REC-31/2018 y acumulados, relativo al Ayuntamiento de San Martín Peras Juxtlahuaca, Oaxaca; resueltos en sesiones públicas de cinco de junio de dos mil diecisiete y veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.



postulación de las mujeres en los cargos de la agencia, y que accedan a la función pública.

209 De esta manera, tal y como se ha sostenido respecto de la exigencia de requisitos similares que resultan excesivos y discriminatorios en contiendas efectuadas por usos y costumbres, como los relativos a la edad máxima y el estado civil exigido para ejercer un cargo³⁵; este órgano jurisdiccional se encuentra obligado a adoptar medidas integrales, que tutelen el ejercicio de los derechos de las mujeres, en igualdad de circunstancias que los hombres, atendiendo a una perspectiva de género e intercultural, en la que sea la propia comunidad, a través del consenso, la que incorpore los mecanismos que posibiliten la postulación y acceso a los cargos públicos de manera igualitaria entre hombres y mujeres.

210 Así las cosas, la adopción de dichas medidas no puede ser postergada excusándose en lo avanzado del ejercicio del cargo de las autoridades electas,³⁶ pues, de hacerlo así, esta autoridad estaría convalidando la vulneración a una disposición constitucional que se actualizó en la asamblea efectuada el pasado dieciocho de noviembre, exigida para considerar válida cualquier elección constitucional, incluidas las efectuadas por usos y costumbres de las comunidades indígenas, la cual incidió en la

³⁵ Véase la resolución correspondiente al recurso de reconsideración SUP-REC-112/2017, resuelto en sesión pública de cinco de octubre de dos mil diecisiete, en el que se consideró que las exigencias relativas a estar casado, y no tener más de determinada edad, para acceder a un cargo edilicio en el ayuntamiento de Santa María Quiérolani, Oaxaca; resultaban discriminatorios por diferenciar de manera injustificada a las personas en base a criterios que no guardaban relación con el ejercicio del cargo público.

³⁶ En este sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al referir que 'en ningún caso puede postergarse un derecho, ya que quien tiene derecho merece protección', en la tesis de la, de rubro: IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD; consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 12, noviembre de dos mil catorce, página 79.

participación y en el derecho a la universalidad del sufragio de las mujeres integrantes de la comunidad de Cuauhtémoc.³⁷

211 Sólo de esa forma este órgano jurisdiccional atiende de manera eficaz el deber constitucional y convencional de salvaguardar integral y efectivamente, los derechos de un grupo que actualmente se encuentra en condiciones de desventaja, sin que resulte aceptable que, de manera accesoria, se pretenda combatir una práctica discriminatoria a través del dictado de medidas de no repetición, como se pretendió realizar en la resolución controvertida.

SEXTO. Efectos.

212 En consecuencia, lo procedente es declarar la **nulidad de la asamblea** efectuada en la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, el dieciocho de noviembre de dos mil dieciocho, en la que se eligieron los cargos integrantes de la agencia respectiva.

213 Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido que, si bien la restitución es la medida prevista expresamente en la legislación como forma de resarcir las violaciones a los derechos político-electorales, se deben ordenar los demás tipos de medidas que estimen necesarios para lograr una reparación integral del daño ocasionado, como podrían ser: 1. Rehabilitación, 2. Compensación, 3. Medidas de satisfacción, o 4. Garantías de no repetición.³⁸

³⁷ Véase la tesis X/2011 de rubro: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.

³⁸ Cfr.: Tesis VII/2019, con título: "MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DEBEN GARANTIZARLAS EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.". Se hace notar que este criterio fue aprobado por unanimidad de votos de los integrantes de la Sala Superior, el treinta de enero de dos mil diecinueve, por lo que se encuentra pendiente de publicación en la Gaceta



214 En el caso, cabe precisar que el acto originalmente impugnado cuya invalidez ha sido decretada es atribuido a una autoridad indígena tradicional; y que, la violación del derecho al voto de las mujeres indígenas, en la vertiente pasiva, es producto de aspectos estructurales, que derivan del sistema normativo interno.

215 Por ende, en su caso, las medidas de reparación deben tener en cuenta las prácticas ancestrales o tradicionales que propician la vulneración al derecho fundamental a votar de las mujeres indígenas, con el objeto de propiciar cambios estructurales, con vocación transformadora; con la precisión de que la transformación del sistema normativo interno debe realizarlo la propia Asamblea General Comunitaria.

216 En consecuencia, al haber resultado **fundados** los agravios planteados por la recurrente, y advertirse una práctica comunitaria que implica una situación de desventaja para las mujeres de la comunidad, lo procedente es:

1. **Revocar** la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-63/2019.
2. Declarar **la nulidad de la elección** de autoridades de policía municipal de la colonia Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca, efectuada el dieciocho de noviembre de dos mil dieciocho.

3. Se **ordena** al Presidente Municipal de San Mateo de Mar, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, en colaboración con los integrantes de la Asamblea de la colonia Cuauhtémoc, o el órgano que represente la mayor autoridad de la comunidad, que en términos de lo señalado por el artículo 43, fracción XVII, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca:
- a) En un plazo no mayor a **quince días hábiles** contados a partir de la notificación de la presente sentencia, convoque a una nueva asamblea municipal, a celebrarse dentro de los **veinte días naturales** siguientes a su emisión, a fin de que mujeres y hombres de la agencia de policía municipal de la Colonia Cuauhtémoc, San Mateo de Mar, Oaxaca, que estén interesados, puedan participar en su celebración a fin de elegir a sus autoridades, o ser electas, de conformidad con las directrices que se fijan en la presente ejecutoria.
 - b) Realice una amplia difusión de misma, conforme a los medios de difusión reconocidos en el sistema normativo interno de la comunidad.
 - c) En tanto se efectúa la asamblea extraordinaria, determine lo que corresponda, respecto a la administración de la citada Agencia Municipal, siendo que los nombramientos que realice, deberán recaer en personas de la comunidad, con la salvedad que no podrán ser incluidos alguno de los ciudadanos que resultaron electos en la asamblea cuya invalidez ahora se decreta.
4. Se **dejan subsistentes** los actos hasta el momento realizados por las entonces autoridades de la aludida agencia municipal.



5. Se exhorta a los integrantes de la Asamblea General Comunitaria de la colonia de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, realicen las reuniones que sean necesarias, y campañas de sensibilización mediante la difusión de información (audiovisual y escrita), en español y la lengua originaria de la localidad, a fin de que, en las subsecuentes elecciones de integrantes de la Agencia Municipal respectiva, se permita la participación política de las mujeres y el ejercicio pleno de su derecho al voto activo y pasivo, en igualdad de condiciones que los hombres.

6. Se **vincula** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, así como a las Secretarías de Gobierno, de Asuntos Indígenas y de la Mujer de la misma entidad, coadyuven con la citada autoridad municipal, en la preparación y celebración de la aludida elección extraordinaria, así como en la distribución de información y la celebración de asambleas comunitarias como medidas de sensibilización a fin de que, a partir de este momento, se deje constancia de la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, formal y material, en los procesos de renovación de integrantes de la agencia municipal.

7. Se **ordena** a las autoridades señaladas, que una vez efectuada la asamblea extraordinaria y electas las autoridades correspondientes, dentro de las **veinticuatro horas siguientes**, lo informen a esta Sala Superior.

217 Por lo anteriormente expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SX-JDC-63/2019.

SEGUNDO. Se declara **la nulidad de la elección** de la Agencia Municipal de la Colonia Cuauhtémoc, en el Municipio de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca.

TERCERO. Se **ordena** al Presidente Municipal de San Mateo de Mar, Distrito de Tehuantepec, Oaxaca, realice las acciones que precisan en el apartado de efectos de la presente ejecutoria.

CUARTO. Se **vincula** a las autoridades que se detallan en la presente sentencia coadyuven a su pleno cumplimiento.

NOTIFÍQUESE, en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto de calidad del Magistrado Presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, en ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, y con el voto en contra de los Magistrados Felipe De la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

SUP-REC-330/2019

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA

INDALFERT INFANTE
GONZALES

MAGISTRADO

MAGISTRADA

REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

MONICA ARALÍ
SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCIA HUANTE
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE EMITEN LOS
MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, INDALFER
INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN,
RESPECTO DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-
330/2019³⁹**

Respetuosamente, disentimos del sentido de la sentencia aprobada por la mayoría que estima que el recurso de reconsideración SUP-REC-330/2019 se presentó oportunamente, ya que, desde nuestra perspectiva, se actualiza la causal de improcedencia consistente en que dicho medio de impugnación se presentó fuera del plazo legal de tres días, en atención a que no existen circunstancias relevantes que ameriten flexibilizar el plazo:

1. Posición mayoritaria

El caso se encuentra relacionado con una elección bajo el sistema de usos y costumbres mediante la cual se designó a las autoridades de la Agencia Municipal de Cuauhtémoc de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca.

Como se precisa en la determinación mayoritaria, la recurrente, quien se ostenta como integrante de la ciudadanía indígena perteneciente a la comunidad de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca, presentó su escrito de demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca el veintidós de abril de dos mil diecinueve, como se aprecia del sello de recepción del escrito de impugnación y, la sentencia controvertida se le notificó, a la promovente, el dieciséis de abril del

³⁹ Colaboró Sergio Iván Redondo Toca, Alexandra Avena Koenigsberger, Rodolfo Arce Corral y Juan Guillermo Casillas Guevara.



SALA SUPERIOR presente año, en forma personal practicada por conducto del Tribunal local.

En ese sentido, aun cuando el plazo legal de tres días para la presentación del recurso de reconsideración previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, transcurrió del diecisiete al diecinueve de abril de este año, en la sentencia se estima que el recurso debe tenerse por interpuesto en tiempo, de acuerdo con los razonamientos siguientes:

- Dentro del plazo no deben considerarse ni el sábado veinte ni el domingo veintiuno, ya que se generó una confusión en la recurrente de cómo debían computarse los plazos, ya que por una parte, el Tribunal local consideró todos los días como hábiles en el medio de impugnación que conoció, y por otra, la Sala Regional descontó sábados y domingos del juicio ciudadano federal, por lo que al resultar más favorable el criterio asumido por el último de los órganos mencionados, debía aplicarse para el cómputo del plazo del recurso de reconsideración.
- Si bien la regla especial prevé que el plazo para la interposición del recurso de reconsideración es de tres días, conforme al criterio de progresividad para analizar la oportunidad de las impugnaciones en materia de comunidades indígenas, debe aplicárseles la regla general que existe para la promoción **de los medios de impugnación en materia electoral, que es de cuatro días.**
- La ahora actora promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano hasta el cuarto día hábil después de que se le notificó la sentencia impugnada, cuando lo

conducente era que interpusiera un recurso de reconsideración. Por lo tanto, si se aplica la jurisprudencia 7/2014⁴⁰, es posible concluir que la demanda se presentó oportunamente.

2. Razones del disenso

2.1. La postura mayoritaria se aleja de precedentes de esta Sala Superior

En nuestra consideración, los razonamientos de la decisión mayoritaria no son los correctos para justificar la oportunidad del recurso de reconsideración, ya que no se hace una interpretación del requisito del plazo para la interposición de los medios de impugnación en materia de procesos electivos por usos y costumbres, sino que el criterio adoptado en la sentencia implica una modificación a una regla específica de procedencia del recurso de reconsideración.

En nuestra opinión, la sentencia no realiza una aplicación adecuada de la jurisprudencia 7/2014, porque dicho criterio señala expresamente que, 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 en donde se ubica el**

1 Jurisprudencia 7/2014, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.



SALA SUPERIOR domicilio del actor, en relación con el lugar en donde se encuentra el domicilio de la autoridad ante la que se interpone el recurso.

Al respecto, aun cuando la jurisprudencia exige la existencia de ciertas condiciones extraordinarias para justificar la oportunidad de los medios de impugnación relacionados con usos y costumbres, el proyecto aprobado por la mayoría no hace referencia a ninguna circunstancia ajena a la voluntad de la recurrente que le haya impedido presentar el recurso de reconsideración en tiempo, por lo que no se toman en cuenta las condiciones de aplicación del criterio sostenido por la Sala Superior. Por lo tanto, el criterio mayoritario, en este caso, **implica una modificación al requisito de oportunidad del recurso de reconsideración previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, pero no una interpretación progresiva, como lo señala la jurisprudencia.**

En ese contexto, es importante precisar que en los recursos de reconsideración en materia de asuntos indígenas resueltos por esta integración de la Sala Superior, como lo son, entre otros, los expedientes SUP-REC-153/2017 y acumulado, SUP-REC-1187/2017, SUP-REC-1207/2017, se realizó una interpretación progresiva para descontar sábados y domingos para el cómputo de los plazos, considerando circunstancias como las siguientes: la distancia de la comunidad a la Sala Regional Responsable o que los actores no habían sido terceros interesados, por lo que no tuvieron acceso a los estrados.

También, cabe destacar que en el recurso de reconsideración SUP-REC-1447/2018 relacionado con la elección de la Presidencia

SUP-REC-330/2019

Municipal de Lachatao, Oaxaca, la Sala Superior, por unanimidad de votos, determinó desechar el medio de impugnación por extemporáneo. Se desechó debido a que la sentencia impugnada se notificó por estrados el catorce de noviembre, por lo que, a los recurrentes al no haber formado parte del juicio principal, les surtiría efectos hasta el día siguiente; es por esta razón que el plazo transcurrió del dieciséis al dieciocho de septiembre, sin necesidad de que se descontara el día domingo, en virtud de que el proceso electoral local, por usos y costumbres, se encontraba en curso. En consecuencia, si la demanda no se presentó sino hasta el veintiséis siguiente, fue evidente su improcedencia.

Se debe tomar en cuenta que, en la demanda, no se hizo valer ni se advertía de oficio alguna situación que evidenciara que los recurrentes se encontraran imposibilitados para interponer el recurso dentro del plazo legal de tres días, que justificara tener por superado el requisito de procedencia.

De igual forma, se desecharon por extemporáneas las demandas de los expedientes SUP-REC-901/2018, SUP-REC-1939/2018, SUP-JDC-283/2018 y SUP-REC-4/2019, relacionadas con procesos electivos y temáticas en materia indígena, sin que se hubieran descontado sábados y domingos, pues se estimó que no se hicieron valer ni se advirtieron impedimentos para que los medios de impugnación se presentaran en tiempo.

Como puede apreciarse, en ninguno de los casos mencionados se consideró que una interpretación podría dar lugar a una modificación



SALA SUPERIOR del plazo legal de tres días para la interposición del recurso de reconsideración.

Así, el hecho relativo a que la recurrente presentó el medio de impugnación como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para combatir una sentencia dictada por la Sala Regional en el juicio ciudadano SX-JDC-63/2019 a partir de una supuesta confusión, constituyó un error en el escrito de demanda respecto del señalamiento de la vía, lo cual se corrigió al turnar el asunto al magistrado instructor. Esta circunstancia no es, por sí misma, una circunstancia **particular u obstáculo técnico o geográfico** que hubiese impedido a la recurrente presentar a tiempo el medio de impugnación en cuestión, por lo que, el medio de impugnación debe sustanciarse y resolverse bajo las reglas específicas previstas en la Ley de Medios para los recursos de reconsideración.

Si bien podría sostenerse que en los precedentes que dieron origen a la jurisprudencia 7/2014 se estableció que una manera de flexibilizar el plazo es aplicando la regla general de **cuatro días**, esa situación no puede descontextualizarse para considerar que se trata de una regla que se extrae de la redacción expresa del criterio.

Tal como lo establece la jurisprudencia, siempre deben valorarse las circunstancias del caso concreto para realizar una ponderación entre el exceso del plazo y el acceso a la justicia, pues esa ha sido la manera de razonar de esta Sala Superior al aplicar dicho criterio jurisprudencial. Esta forma de analizar las controversias en materia de usos y costumbres se evidencia en los precedentes aprobados por

los integrantes de esta Sala, en los que se han ponderado las circunstancias de cada caso concreto.

Por otra parte, es importante mencionar que, en los casos citados, en los que se descontaron días hábiles del cómputo del plazo, se debió a que se consideró que **existían causas que justificaban que los recurrentes no hubieran presentado en tiempo sus recursos de reconsideración.**

Bajo esta óptica, contrario a lo resuelto en la sentencia, en vista de que el presente recurso de reconsideración deriva de una cadena impugnativa en la que se controvierte un proceso electivo en el que se designaron a las autoridades de una agencia municipal por usos y costumbres, resulta aplicable la regla general, para el cómputo de los plazos, relativa a que durante los procesos electorales, todos los días y horas son hábiles, salvo que, como sucedió en los precedentes citados, se haya hecho valer alguna circunstancia particular que le impidiera a la promovente presentar oportunamente su recurso de reconsideración.

Así, respecto del razonamiento relativo a que la Sala Regional responsable descontó del cómputo los días inhábiles para garantizarle a los miembros de las comunidades indígenas el acceso a la justicia y que se le debe dar vigencia al criterio procesal determinado en la sentencia controvertida; por una parte, **no se advierte que en dicha resolución se haya hecho valer alguna circunstancia especial, que haya impedido que la actora presentara su demanda de juicio ciudadano federal ante la Sala Regional dentro de los cuatros días previstos en la ley de**



SALA SUPERIOR medios, y por otra, el hecho de que se haya hecho así en la instancia anterior, no implica que la Sala Superior esté obligada a adoptar el mismo criterio.

En tal sentido, estimamos incorrecto el razonamiento de la sentencia en el sentido de que se generó una confusión en la recurrente sobre cómo debían computarse los plazos, ya que por una parte, el Tribunal local consideró todos los días como hábiles en el medio de impugnación que conoció, y por otra, la Sala Regional descontó sábados y domingos del juicio ciudadano federal, por lo que al resultar más favorable el criterio asumido por el último de los órganos mencionados, éste es el que debía aplicarse para el cómputo del plazo del recurso de reconsideración.

En primer lugar, el principio de progresividad es distinto a aplicar la interpretación más favorable. Como puede observarse, pareciera ser que el proyecto, al referirse al principio de progresividad, en realidad se está refiriendo al principio *pro persona*, que en efecto, cuando se presentan dos opciones normativas prescribe optar por la más favorable.

En nuestra opinión, el referido argumento no constituye una interpretación favorable del requisito procesal de oportunidad, sino de la construcción en la decisión mayoritaria de una supuesta confusión a partir de la actuación de la sala responsable, que no puede ser motivo suficiente para considerar que la actora ha adquirido un derecho o se ha creado una expectativa, y con ello dejar de lado el principio de legalidad y el estado de derecho que debe regir todo proceso electivo.

Así, aplicar este criterio de expectativa, que deriva de decisiones judiciales que supuestamente causaron una discordancia en la forma de analizar los plazos, implicaría en muchos casos eliminar la posibilidad de que las instancias superiores modifiquen las decisiones de los órganos inferiores.

El principio de progresividad, el principio pro persona y los derechos humanos no son herramientas para desconocer la ley y menos los requisitos procesales. Son principios o razones de peso para ponderar en cada caso si es factible jurídica y fácticamente maximizarlos, siempre de cara a las circunstancias del caso concreto⁴¹.

La propia Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en jurisprudencias por reiteración que esos derechos no implican el desconocimiento de los requisitos procesales⁴².

⁴¹ Como lo sostiene la Segunda Sala de la SCJN, el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual. Sirve de sustento a lo anterior, la tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

⁴¹ Tesis de la Segunda sala de la SCJN: 1a./J. 87/2017 (10a.), de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.

⁴² DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL. Tesis: 1a./J. 22/2014 (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I pág. 325

PRINCIPIO PRO PERSONA Y RECURSO EFECTIVO. EL GOBERNADO NO ESTÁ EXIMIDO DE RESPETAR LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA PREVISTOS EN LAS LEYES PARA INTERPONER UN MEDIO DE DEFENSA. Tesis: 1a./J. 10/2014 (10a.) *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Primera Sala, Libro 3, Febrero de 2014, Tomo I, pág. 487.



En efecto, la Primera Sala es muy clara en que no en cualquier caso el órgano jurisdiccional debe resolver el fondo del asunto, sin que importe la verificación de los requisitos de procedencia previstos en las leyes nacionales para la interposición de cualquier medio de defensa, ya que las formalidades procesales son la vía que hace posible emitir una adecuada resolución.

Por esa razón, las autoridades siempre deben razonar de manera reforzada cuando se pretenda, en un caso, flexibilizar requisitos procesales, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, para no generar resoluciones sin una motivación suficiente.

Ahora bien, considerar que se presentó en tiempo el recurso de reconsideración, se insiste, sin que se haya evidenciado alguna circunstancia fáctica que le haya impedido a la actora presentar oportunamente su recurso de reconsideración, en realidad implica la adopción de un criterio general para que todos los asuntos en materia de comunidades indígenas que se rigen por usos y costumbres, puedan presentarse dentro del plazo general de cuatro días y deban descontarse días inhábiles del cómputo correspondiente.

Además, tales actuaciones sí son susceptibles de alterar derechos y romper el equilibrio procesal, pues en el caso generaron que indebidamente se analizara el fondo de la controversia y se anulara una elección de las autoridades indígenas que llevan más de cinco meses ejerciendo un cargo que dura un año calendario, cuestión que también debió ponderarse al momento de flexibilizar el citado plazo.

En conclusión, no compartimos el razonamiento de la mayoría porque, en el caso concreto, en la sentencia se declara que no aplica

una regla, no obstante que la jurisprudencia citada no involucra un razonamiento sustantivo, sino que ese criterio ordena el principio de flexibilizar la regla, es decir hacerla lo más flexible posible fáctica y jurídicamente hablando. En ese sentido, la jurisprudencia marca la obligación del juez de hacer una ponderación para valorar y ponderar, por un lado, las circunstancias de los recurrentes y, por otro, si el exceso del plazo justifica negar a los promoventes el acceso a la justicia.

2.2. El caso concreto no justifica un trato diferenciado

Otra de las circunstancias específicas que, a juicio de la mayoría, permite considerar que el recurso es oportuno, es el hecho de que la recurrente alega ser integrante de un grupo cuya participación en las contiendas para elegir sus autoridades históricamente ha sido relegada en la comunidad indígena y, que la autoridad encargada de desarrollar la contienda impide la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

Es decir, se trata de una demanda en la que se reclaman condiciones de desigualdad injustificada en la participación política en contra de un grupo que forma parte integral de la comunidad, en un pueblo indígena que, de por sí, ha estado expuesto a situaciones de desventaja.

A juicio de la mayoría, el estar frente a una persona integrante de un grupo que experimenta múltiples formas de discriminación – interseccionalidad–, es parte de lo que justifica tener el recurso presentado como oportuno, concretamente a que se considere la regla de los cuatro días y no la de los tres días.



A nuestro juicio, sin embargo, esta justificación es inexacta por los siguientes motivos.

-Mujeres indígenas: minorías dentro de minorías

En el marco normativo mexicano se ha justificado la necesidad de proteger a ciertos grupos vulnerables o en desventaja, como es el caso de las mujeres, por un lado, y el de los indígenas, por el otro.

La justificación de esta protección especial radica en que ambos grupos sociales enfrentan injusticias que, aun cuando son de diversa índole, perjudican y obstaculizan a sus miembros en el ejercicio de sus derechos y en el desarrollo de sus planes de vida.

Así, tanto las mujeres como los grupos indígenas han recibido tratos especiales que, ante las instancias jurisdiccionales se han traducido en *i)* juzgar con perspectiva de género y *ii)* juzgar con perspectiva intercultural.

Ahora, entre los problemas que pueden llegar a surgir entre los derechos grupales se encuentran las situaciones de confrontación o, aparente confrontación, entre los derechos de dos grupos en desventaja, como puede ser el caso de los derechos colectivos indígenas frente a los derechos de las mujeres.

Estos casos no son nuevos, de hecho, en la literatura que estudia las injusticias que enfrentan los grupos vulnerables, se ha discutido mucho la situación de los grupos vulnerables dentro de otro grupo vulnerable. El ejemplo más discutido ha sido, precisamente, la

situación de las mujeres que se encuentran insertas dentro de los grupos etnoculturales.

La preocupación de muchas feministas ha sido que, en aras de proteger o preservar las tradiciones y prácticas, así como las especificidades culturales de ciertos grupos minoritarios, se esté desprotegiendo los derechos de las mujeres e, incluso, se esté legitimando a los grupos minoritarios a seguir preservando prácticas que son claramente contrarias a los derechos de las mujeres y que están enraizadas en relaciones de dominación y de superioridad de los hombres frente a las mujeres⁴³.

Esta preocupación ha sido muy discutida en la literatura especializada. Sin embargo, en términos generales, las democracias liberales igualitarias han aceptado que los derechos de las minorías etnoculturales encuentran sus límites en el respeto de los derechos de las mujeres y, en general, de otros grupos vulnerables (como niños o personas con discapacidad). Así, casi todas las democracias liberales igualitarias han aceptado que los grupos etnoculturales tienen derechos grupales pero que les es exigible, de forma progresiva y por diferentes medios, ir cambiando sus prácticas para que puedan ser compatibles con los derechos de las mujeres y de otros grupos culturales⁴⁴.

Esta premisa también ha sido adoptada por México en el artículo 2, apartado A, fracción II de la Constitución General, al establecer que se reconoce la libre autodeterminación y, en consecuencia, la autonomía a las comunidades indígenas para, entre otras cuestiones,

⁴³ Moller Okin, Susan (1999): *Is multiculturalism bad for women?* Princeton University Press.

⁴⁴ Maclure, Jocelyn (2011): "Multiculturalism and political morality" en *The Ashgate Research Companion to Multiculturalism*, págs. 40-55; Parekh, Bhikhu. 2000. *Rethinking Multiculturalism: cultural diversity and political theory*, Cambridge: Harvard University Press.



SALA SUPERIOR "aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, **respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres**".

Así, es factible concluir que, en términos generales, el estado mexicano ha adoptado una **decisión política** en la cual, si bien, reconoce que los colectivos indígenas tienen derechos de autonomía y libre determinación para seguir ejerciendo sus prácticas tradicionales y sus formas sociales y políticas de organización, estos derechos de autonomía y libre determinación deben ser compatibles con los derechos de las mujeres y, concretamente, con la equidad de género.

De esta forma, la intervención de las instituciones mexicanas en una comunidad se justifica cuando se advierte que alguna práctica está discriminando a las mujeres, así como dañando u obstaculizando alguno de sus derechos.

Coincidimos, entonces, con el criterio de la mayoría cuando señala que la situación de las mujeres en una comunidad indígena que les impide u obstaculiza el ejercicio de sus derechos político-electorales amerita ciertos tratos diferenciados en su favor, precisamente porque ha sido una decisión política que los grupos indígenas respeten y garanticen el ejercicio de esos derechos.

Sin embargo, no coincidimos con la mayoría cuando sostiene que justo ese razonamiento y esa serie de argumentos justifican alterar el plazo para presentar medios de impugnación. Es decir que, desde

nuestra perspectiva, en este caso no se justifica un trato diferenciado como lo sugiere el criterio mayoritario.

-La justificación de tratos diferenciados y la necesidad de los juicios grupales

Para justificar los tratos diferenciados es necesario detectar una práctica jurídica que excluya o tenga consecuencias negativas para un colectivo en particular. Es decir que, cuando una práctica jurídica neutral tiene un impacto negativo en un grupo de personas que guardan en común la pertenencia a un grupo vulnerable, estamos frente a una situación de desigualdad estructural que requiere un trato diferenciado, ya sea por medio de medidas afirmativas o de otro tipo de medidas, y que tenga como finalidad compensar el desequilibrio generado. Así, para poder detectar estas prácticas es necesario hacer juicios grupales que permitan explicar por qué una distinción entre dos personas está basada en su pertenencia a un grupo social y, por tanto, debe corregirse por medio de tratos diferenciados⁴⁵.

En el caso concreto, sin embargo, no advertimos que estemos frente a una situación de esta naturaleza que obstaculice el ejercicio de un derecho a una mujer indígena derivado de su pertenencia a dos grupos sociales en desventaja.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido que es posible flexibilizar los plazos y, en general, los requisitos procesales cuando se trata de personas pertenecientes a comunidades indígenas porque se

⁴⁵ Young, Iris Marion (2001): "Equality of whom? Social groups and judgments of injustice" en *The Journal of Political Philosophy*, vol. 9, no. 1, págs. 1-18.



SALA SUPERIOR entiende y se consideran las dificultades y desventajas que pueden llegar a enfrentar para cumplir con dichos requisitos.

En el caso de los plazos, este Tribunal ha aceptado su flexibilización cuando se advierte que, en los casos concretos, existieron circunstancias de hecho que impidieron a las o los quejosos cumplir con los plazos establecidos en la legislación -tal y como ya lo mencioné previamente.

Sin embargo, en todos estos casos siempre se ha encontrado una justificación que amerite la flexibilización de los plazos, situación que no ocurre en el caso concreto. En este sentido, juzgar con perspectiva intercultural y de género no implica, en automático, flexibilizar los requisitos procesales cuando no se encuentre debidamente justificado.

Derivado de lo anterior, no advertimos de qué forma el plazo de los tres días hábiles para la presentación del recurso de reconsideración genera un impacto negativo en un grupo de personas, en este caso, mujeres indígenas, que justifique un trato diferenciado consistente en aplicar la regla genérica de cuatro días.

La razón que ofrece la mayoría y, que consiste en una situación de discriminación jurídica y de opresión en su comunidad, nos parece insuficiente y descontextualizada para concluir que sí es factible cambiar una regla procesal, como lo es el plazo. Más aún, aceptar este tipo de razonamientos nos parece riesgoso y contraproducente por varios motivos que señalamos a continuación.

El primero, porque los tratos diferenciados en favor de grupos que enfrentan discriminación estructural o situaciones de exclusión pueden generar reproche por parte de los grupos que no se encuentran en una situación de desventaja. Esto, a su vez, tiende a generar confrontación y rechazo no sólo hacia las políticas de la diferencia, sino que refuerza los mismos sentimientos de rechazo que refuerzan las prácticas discriminatorias y de exclusión⁴⁶. Por esos motivos, los operadores jurídicos deben mantener la prudencia y la cautela al momento de implementar los tratos diferenciados y solamente recurrir a ellos cuando las situaciones verdaderamente lo ameriten.

El segundo motivo radica en que existe una diferencia entre implementar tratos diferenciados que tienen como objetivo ofrecer las condiciones óptimas para que las personas que pertenecen a grupos en desventaja tengan las mismas oportunidades o puedan ejercer sus derechos bajo los mismos términos que el resto de la sociedad y privarles de autonomía personal a quienes pertenecen los grupos vulnerables.

En el caso concreto, más que ofrecer condiciones de igualdad o de compensar por las desventajas que pueden enfrentar las mujeres indígenas en el acceso a la jurisdicción estatal, consideramos que esta decisión les priva de su autonomía individual, tornándose en una decisión paternalista que tampoco se justifica. En efecto, en el caso concreto la actora pudo cumplir con todos los requisitos procesales desde la primera instancia, sin que se haya advertido, ni que ella lo

⁴⁶ Ver, por ejemplo, Fraser, Nancy. (2000): "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a "Post-Socialist" age", en *New Left Review*, vol. 1, no. 212, págs. 68-93.



SALA SUPERIOR haya alegado, alguna dificultad para cumplir con las reglas procesales.

En ese sentido, no advertimos por qué en esta última instancia debamos aplicar un trato distinto, o flexibilizar los requisitos procesales establecidos si de autos no se advierte una situación que así lo amerite o una situación que sea distinta a la situación que la actora enfrentó en las instancias previas que lleve a concluir que existe la necesidad de un trato diferenciado en cuanto a los requisitos procesales.

Por último, en el caso concreto, tampoco advertimos una situación de peligro o de vulneración grave a los derechos de las mujeres pertenecientes a la comunidad indígena de Cuauhtémoc de San Mateo del Mar, Tehuantepec, Oaxaca porque, a nuestro juicio, la Sala Regional protegió de manera adecuada los derechos de participación política. De forma que, aun y cuando se pueda no coincidir con los efectos de la sentencia –esto es, el momento en el cual se debe hacer efectiva la participación política de las mujeres en esa comunidad– lo cierto es que la Sala Regional no dejó de proteger sus derechos, de forma que, al no advertirse una vulneración grave de estos, tampoco consideramos que se encuentre justificada la alteración de la regla procesal.

Por todo esto, consideramos que el hecho de que las mujeres históricamente han sido relegadas al interior de la comunidad indígena para que no participen como candidatas en los procesos electivos, tampoco es una situación que por sí misma, haya impedido a la actora interponer oportunamente el medio de impugnación. Considerarlo así, a nuestro juicio, es una manipulación incorrecta de

lo que implican las políticas de la diferencia y los tratos diferenciados, así como el juzgar con perspectiva intercultural y de género.

Por lo tanto, concluimos que aun cuando la Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de las personas que las integran, considerando sus particulares condiciones de desigualdad, se les debe facilitar el acceso efectivo a la tutela judicial, a fin de no colocarlos en un verdadero y franco estado de indefensión en virtud de la desventaja social y económica con la que suelen contar⁴⁷; en la demanda que originó el recurso que aquí se analiza no se expresa, y **tampoco se advierte de oficio, alguna circunstancia a través de la cual los recurrentes se encontrarán imposibilitados para interponer**, dentro del plazo legal de tres días, el respectivo escrito de demanda.

Además, que la recurrente se autoadscriba como indígena no implica que el órgano jurisdiccional deba acoger automáticamente y de forma favorable su pretensión de tener por presentada la demanda de manera oportuna.

La condición de personas indígenas no implica que deban obviarse de manera automática los requisitos procesales del medio impugnativo y mucho menos modificarse, pues ello implicaría aceptar que cualquier persona indígena se le tenga por recibida su demanda en cualquier momento.

⁴⁷Jurisprudencias 28/201147 y 7/2014 cuyos rubros son, respectivamente COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE Y COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA SUPERIOR

3. Disenso

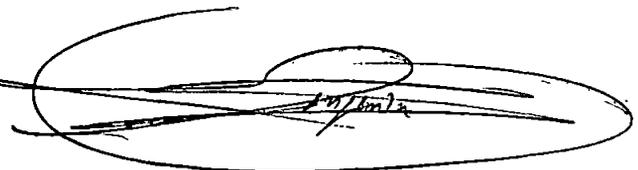
En consecuencia, es nuestra convicción que debe desecharse el recurso de reconsideración por extemporáneo, en virtud de que el plazo para interponer el recurso de reconsideración transcurrió del miércoles diecisiete al viernes diecinueve de abril y la demanda se interpuso hasta el lunes veintidós siguiente, tomando en cuenta los razonamientos expresados en el presente disenso y lo resuelto los precedentes citados de esta Sala Superior.

MAGISTRADO



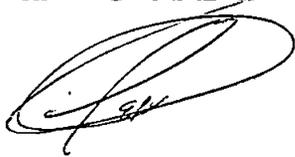
**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO



**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO



REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN