

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación



Casos relevantes

de la Defensoría Pública Electoral

Janine M. Otálora Malassis
Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo
Yasmín Betanzos Torres
Rosita de Lourdes Cancino Verdi
Rafael Cruz Vargas
Eginardo Hernández Andrés
Carlos Francisco López Reyna
Marina Martha López Santiago
Juan Carlos Martínez Hernández
Ariadna Ivette Ortega Moreno
Carmela Ramírez Santiago

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral



Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

**Editorial
TEPJF**

Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral

*Janine M. Otálora Malassis
Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo
Yasmín Betanzos Torres
Rosita de Lourdes Cancino Verdi
Rafael Cruz Vargas
Eginardo Hernández Andrés
Carlos Francisco López Reyna
Marina Martha López Santiago
Juan Carlos Martínez Hernández
Ariadna Ivette Ortega Moreno
Carmela Ramírez Santiago*

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2025

342.0872

C135r

Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral / Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo [y otros diez]. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2025.

1 recurso en línea (196 páginas) : cuadros.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-708-833-2

1. Derecho electoral - justicia electoral. 2. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Defensoría pública. 3. Derechos humanos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de los indígenas. 4. Derechos reproductivos. 5. Derechos de los discapacitados. 6. Derecho de acceso a la justicia. 7. Derechos de las mujeres. 8. Derechos de las personas adultas mayores. I. Alejos Arredondo, Atzimba Xitlalic, autora. II. Betanzos Torres, Yasmín, autora. III. Cancino Verdi, Rosita de Lourdes, autora. IV. Cruz Vargas, Rafael, autor. V. Hernández Andrés, Eginardo, autor. VI. López Reyna, Carlos Francisco, autor. VII. López Santiago, Marina Martha, autora. VIII. Martínez Hernández, Juan Carlos, autor. IX. Otálora Malassis, Janine M., autora. X. Ramírez Santiago, Carmela, autora. XI. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral

1.ª edición, 2025.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,

04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfono: 55-5728-2300.

www.te.gob.mx

editorial@te.gob.mx

Coordinación académica: Defensoría Pública Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-833-2



Directorio

Sala Superior

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Magistrada Janine M. Otálora Malassis

Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón

Comité Académico y Editorial

Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Presidenta

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera

Magistrado Felipe de la Mata Pizaña

Dra. Fabiola Martínez Ramírez

Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dra. Gloria Ramírez Hernández

Dra. Laura Guadalupe Zaragoza Contreras

Dr. Luis Octavio Vado Grajales

Secretario Técnico Académico

Lic. Agustín Millán Gómez

Secretario Técnico Editorial

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Índice

Introducción	11
<i>Marina Martha López Santiago</i>	
Derechos político-electorales indígenas y desplazamiento	15
<i>Janine M. Otálora Malassis</i>	
El Concejo Autónomo de Gobierno de San Luis Tlaxialtemalco, Xochimilco	25
<i>Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo</i>	
Derecho al voto de personas no activas en la comunidad. Caso San Pedro Mártir Yucuxaco, Oaxaca	43
<i>Yasmín Betanzos Torres</i>	
Ejercicio del cargo y derechos reproductivos	53
<i>Rosita de Lourdes Cancino Verdi</i>	
Constitucionalidad de requisitos para cargos de representación de pueblos originarios	65
<i>Rafael Cruz Vargas</i>	

Índice

Derechos político-electorales de personas con discapacidad visual. Primera sentencia en braille	81
<i>Eginardo Hernández Andrés</i>	
Legitimación de autoridades tradicionales para proponer regidurías étnicas	97
<i>Carlos Francisco López Reyna</i>	
Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral	111
<i>Marina Martha López Santiago</i>	
Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia	135
<i>Juan Carlos Martínez Hernández</i>	
El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público	153
<i>Ariadna Ivette Ortega Moreno</i>	
Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afroamericanas	169
<i>Carmela Ramírez Santiago</i>	
Siglas y acrónimos	189
Autorías	193

Introducción

La Defensoría Pública Electoral (DPE)¹ del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es el órgano auxiliar de la Comisión de Administración encargado de prestar a los grupos en situación de vulnerabilidad o desventaja histórica los servicios de orientación, asesoría, representación jurídica en materia electoral, así como coadyuvar en los servicios de mediación en aquellos casos que así lo prevean las leyes.

Actualmente, los servicios que se prestan tratan de los derechos político-electorales de las personas históricamente discriminadas, entre las que se encuentran las comunidades y los pueblos indígenas y equiparables; las personas residentes en el extranjero; las niñas, los niños y las y los adolescentes; las juventudes; las personas afromexicanas, con discapacidad, adultas mayores, de la diversidad sexual y de género, en prisión preventiva u otras, que lo justifiquen al solicitar los servicios de la Defensoría.

Aunado a ello, la DPE cuenta con las atribuciones para difundir sus servicios y para dar a conocer el trabajo que realiza. Con ese fin, se elaboró este libro, el cual tiene por objetivo destacar los casos que han sido atendidos por este organismo y que han derivado en sentencias

¹ Este organismo surgió en 2016 como Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. Después de una reforma en 2022, que entró en vigor el 1 de enero de 2023, amplió su población objetivo, sus atribuciones y su denominación.

Introducción

relevantes, precedentes o criterios orientados a garantizar los derechos político-electorales de las personas indígenas.²

Así, la Defensoría se propone difundir cuáles son los retos y obstáculos a los que se han enfrentado las personas, los pueblos y las comunidades indígenas para ejercer sus derechos, teniendo en cuenta que el ser indígena converge, en algunos casos, con otros sistemas de opresión que complejizan las condiciones de desigualdad y discriminación, en medio de las cuales las personas buscan votar, ser votadas o ejercer el cargo para el que hayan sido electas.

De esa manera, cuatro años después de la publicación del primer libro, *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral de Pueblos y Comunidades Indígenas*, se advierten ajustes en el horizonte del acceso a la justicia en materia electoral, lo que ha implicado renovados debates y estrategias para hacer exigibles los derechos político-electorales.

Con base en lo expuesto, el presente libro está integrado por 11 capítulos, mediante los cuales Janine M. Otálora Malassis, magistrada de la Sala Superior del TEPJF, Marina Martha López Santiago, titular de la Defensoría, y el equipo de personas defensoras comparten cómo han hecho justiciables los derechos político-electorales de las personas indígenas mayores, indígenas en desplazamiento forzado interno, mujeres indígenas, indígenas con discapacidad, así como pueblos y barrios originarios, por mencionar algunos. A continuación, se describe brevemente cada capítulo.

En primer lugar, Janine M. Otálora Malassis, en “Derechos político-electorales indígenas y desplazamiento”, expone el contexto en el cual las personas indígenas en desplazamiento forzado interno han exigido que se garantice su derecho al voto, tanto en el proceso electoral de 2021 como en el de 2024. Al respecto, detalla las particularidades de sus demandas y las acciones concretas solicitadas a la autoridad responsable para que pudieran emitir su voto en ambos procesos.

En “El concejo autónomo de gobierno de San Luis Tlaxialtemalco, Xochimilco”, Atzimba Alejos da cuenta de cómo el cambio administrativo del Distrito Federal a Ciudad de México implicó ajustes legislativos, pero, también, políticos y organizativos en el interior de lo que hoy se conoce como alcaldías (antes delegaciones), y cuál fue la vía mediante la cual la Defensoría acompañó a las personas pobladoras para

² En una publicación posterior se prevé abordar los casos de otras poblaciones que la Defensoría atiende actualmente.

pugnar por el reconocimiento de un órgano colegiado, en cuanto figura de representación política de las personas originarias del pueblo.

En el tercer capítulo, “Derecho al voto de personas no activas en la comunidad. Caso San Pedro Mártir Yucuxaco, Oaxaca”, Yasmín Betanzos expone el proceso mediante el cual la Defensoría contribuyó a que las personas con discapacidad, adultas mayores, jóvenes y mujeres, que no fungían como jefas de familia, pudieran votar y hacer valer el principio de igualdad y no discriminación en un municipio regido por los sistemas normativos indígenas.

Más adelante, Rosita Cancino, en “Ejercicio del cargo y derechos reproductivos”, da cuenta de la violencia contra una mujer por razones de género al momento de ejercer su cargo, la cual afectó no solo sus derechos político-electorales, sino también reproductivos. Así, se narra la estrategia legal emprendida para que se le garantizara, de manera integral, su derecho a ejercer el cargo.

El quinto artículo, “Constitucionalidad de requisitos para cargos de representación de pueblos originarios”, de Rafael Cruz, plantea la tensión entre los derechos individuales y los colectivos bajo los sistemas normativos internos, y refiere la argumentación vertida para pugnar por un equilibrio que implicara el respeto al derecho de una persona a participar por un cargo de elección.

En “Derechos político-electorales de personas con discapacidad visual. Primera sentencia en braille”, Eginardo Hernández aborda la intersección entre ser una persona indígena y con discapacidad y la exigencia de que se tenga en cuenta el principio de accesibilidad de manera transversal para garantizar la participación político-electoral de quienes viven con alguna discapacidad. Asimismo, destacan los obstáculos en el trato durante el primer contacto, así como los impedimentos legales y materiales que vulneran los derechos político-electorales de las personas con discapacidad.

Por otra parte, en “Legitimación de autoridades tradicionales para proponer regidurías étnicas”, de Carlos López, se da cuenta de los obstáculos para la designación de las regidurías étnicas, como parte del ejercicio del derecho colectivo de las comunidades indígenas a elegir a sus representantes ante los ayuntamientos; destaca como uno de los problemas más comunes que las personas se ostenten como portavoces de las comunidades sin que sean reconocidas de este modo por la población.

Introducción

En “Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral”, Marina López comparte el proceso mediante el cual se logró que se ordenara la reparación integral del daño por violencia política en razón de género contra una mujer indígena y se da cuenta de cómo esta problemática puede incidir en los resultados ante una contienda altamente competitiva. Asimismo, se identifican las características de los recursos legales y administrativos disponibles para hacer frente a esta violencia.

En lo que respecta al artículo “Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia”, Juan Carlos Martínez pone de manifiesto el conjunto de afectaciones a los derechos político-electorales de una persona mayor para ejercer su cargo y se advierte cómo se configura la violencia política, en este caso, por razón de edad.

En “El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público”, Ariadna Ortega informa cómo se logró que una mujer indígena pudiera contender y ejercer un cargo de elección popular, hecho que no había ocurrido en el municipio en cuestión.

Finalmente, en “Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afromexicanas”, de Carmela Ramírez, se expone el litigio emprendido en torno a la omisión legislativa por parte del Congreso de Baja California Sur de regular el derecho de participación y representación política de las personas indígenas migrantes residentes en ese territorio y se da cuenta de los logros al respecto.

Mediante los trabajos brevemente referidos, se busca que la Defensoría Pública Electoral contribuya a difundir aquellos casos en los que se han sentado precedentes que impactan en la vida de las personas, en el ejercicio de sus derechos y, en conjunto, en el fortalecimiento de una democracia plural e incluyente, que reconozca y atienda las desigualdades desde las cuales se pugna por la participación político-electoral.

Marina Martha López Santiago
Titular de la Defensoría Pública Electoral

Derechos político-electorales indígenas y desplazamiento

Janine M. Otálora Malassis

Introducción

En 2016, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tomó una decisión de mayor relevancia: crear la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (actualmente Defensoría Pública Electoral [DPE]), con el fin de proteger y defender los derechos político-electorales.

Ello, a partir de lo establecido en el artículo 2 constitucional —así como en los tratados internacionales suscritos por México—, referente a que los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a la autonomía y al autogobierno; lo cual, en los hechos, se ha traducido en el reconocimiento de los sistemas normativos internos, que son reglas de las comunidades indígenas para elegir a sus ayuntamientos y órganos de gobierno.

A su vez, eso ha significado, en el ámbito jurídico, un plano de igualdad entre los sistemas de partidos políticos y los normativos internos, sin que haya subordinación entre ellos.

Adicionalmente, los sistemas normativos internos no implican un cheque en blanco para hacer lo que se quiera, sino que la autonomía tiene como límite el respeto a los derechos humanos de todas y todos los integrantes de la comunidad. En este sentido, se ha velado por el pleno respeto del derecho de las mujeres a votar y ser votadas, en un plano de igualdad con los hombres, en las comunidades indígenas.

Derechos político-electorales indígenas y desplazamiento

Eso ha representado, por una parte, que los sistemas normativos internos no sean usos y costumbres inamovibles, sino reglas dinámicas de comunidades vivas que pueden cambiar y evolucionar conforme a las necesidades y los acuerdos de su población. Por otra parte, se ha reflexionado acerca de que los derechos de las personas que integran los pueblos y las comunidades indígenas no se limitan a los sistemas normativos internos, sino que, además, estas deben tener presencia y representación en los órganos de decisión del Estado mexicano. De allí que se hayan impulsado acciones afirmativas en favor de las personas indígenas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República, en el ámbito federal, así como en los congresos estatales y los ayuntamientos de los municipios con una importante presencia indígena.

El TEPJF ha velado por estos derechos mediante la DPE, así como por las decisiones de sus órganos jurisdiccionales y el establecimiento de tesis y jurisprudencias en su favor.

En cuanto a la Defensoría, el TEPJF buscó saldar por medio de ella, justamente, una deuda del Estado mexicano con las comunidades indígenas, con la consideración de que el derecho del acceso a la justicia es fundamental para el goce efectivo de cualquier otro derecho humano.

Sin duda, este acceso a la justicia electoral era crucial para las comunidades indígenas y sus integrantes, porque, con frecuencia, se enfrentaban, y continúan haciéndolo, a obstáculos derivados de las condiciones socioeconómicas, geográficas y lingüísticas en las que viven.

De esa manera, desde 2016, la DPE se ha establecido como un puente entre los pueblos indígenas y las instituciones de justicia electoral y ha recibido, incluso, un amplio reconocimiento internacional.

La Defensoría ha apoyado y acompañado a las comunidades y personas indígenas en diversos asuntos, muchos de ellos icónicos, que han permitido la ampliación de los derechos a otros más, como, por ejemplo, el derecho a votar de las personas privadas de su libertad, que se encuentran en prisión preventiva.

Sin embargo, incluso en el interior de los pueblos y las comunidades indígenas, existen aún grupos invisibilizados, por lo que es importante emplear una lupa para defender sus derechos político-electorales rumbo al futuro.

Se mencionan dos de estos grupos invisibilizados a manera de ejemplo: uno de ellos son las personas indígenas migrantes, quienes se desplazan a otros estados y regiones del país en busca de mejores oportunidades laborales, económicas y de ingreso, como pueden ser las personas indígenas zapotecas en Ciudad de México, Sinaloa, Baja California y Baja California Sur, y que se encuentran en esos lugares de la república trabajando en sembradíos como jornaleras o jornaleros. Su derecho no solo a votar, sino también a ser votadas y votados, aún es un desafío para la justicia electoral y sus instituciones.

Es importante considerar que, tanto en México como en otros países, los pueblos indígenas no son ajenos a la migración como dinámica social. Efectivamente, un gran número de ellos se desplaza o migra de sus tierras ancestrales por diversos motivos, como la pérdida de sus tierras y recursos naturales o los efectos del cambio climático, entre otros. También debe tomarse en cuenta que muchas de las personas indígenas que migran terminan asentándose en áreas urbanas en expansión.

Otro grupo invisibilizado son, precisamente, las y los indígenas desplazados por hechos de violencia y, respecto a esta problemática versa el presente capítulo.

Juicio 366/2018. Personas indígenas desplazadas por violencia

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, las personas en desplazamiento forzado interno son:

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida. (Deng, 1998, p. 5)

Un asunto relevante que puso el foco de la justicia electoral, y en especial de la Sala Superior del TEPJF, en esta problemática fue el juicio

para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) (Sentencia SUP-JDC-366/2018, 2018), con el que se impulsó el derecho a votar de una comunidad indígena desplazada de su territorio por hechos de violencia.

Justamente, el caso que se comenta surgió como consecuencia de los hechos ocurridos en mayo de 2016, en los que, al menos 240 personas indígenas tzotziles, de Chiapas, se vieron obligadas a desplazarse a otro territorio para que su vida no estuviera en peligro.

La comunidad desplazada no estaba en condiciones de ejercer sus derechos político-electorales en las elecciones federales y concurrentes de 2018, en las que se renovaron los cargos de la presidencia de la república, las senadurías y las diputaciones del Congreso de la Unión, en el ámbito federal, así como los de representación popular en Chiapas, lo que incluyó la gubernatura, las diputaciones del Congreso estatal y los ayuntamientos.

Algunas de las personas indígenas desplazadas no contaban con la credencial para votar por haberla perdido o haberla dejado en los domicilios de los que huyeron; otras, porque habían cumplido la edad suficiente para votar mientras vivían en el campamento como refugiadas. Las demás personas que sí la tenían tampoco podían ejercer su voto, ya que acudir a la casilla que les correspondía, en función de su antiguo domicilio, implicaba poner en riesgo tanto su integridad física como su vida.

En ese contexto, la comunidad solicitó los servicios de la Defensoría. A partir de ello, un grupo especializado visitó el campamento de las personas indígenas desplazadas. El objetivo era conocer las necesidades de la comunidad respecto al ejercicio de sus derechos político-electorales. Como resultado del diálogo que se entabló, se identificaron las barreras que les impedían a las y los habitantes del campamento ejercer su derecho al voto.

Particularmente, se examinó la petición hecha al Instituto Nacional Electoral (INE) de instalar una casilla extraordinaria. Además, se estudió la ruta jurídica a seguir, a fin de subsanar la falta de una respuesta oportuna por parte del INE.

A partir de la intervención de la Defensoría, la comunidad hizo tres solicitudes al Consejo General del INE:

- 1) Instalar una casilla especial en el campamento en el que se encontraban para que pudieran votar en las elecciones federales y locales, esto es, para la presidencia de la república, las senadurías, las diputaciones federales, la gubernatura, la diputación local y el ayuntamiento de su origen.

Cabe señalar que las casillas especiales se instalan para que el electorado esté en la posibilidad de votar fuera de su sección correspondiente.¹

- 2) Realizar la reimpresión de las credenciales para votar de aquellas personas que no contaban con ella.
- 3) Tramitar una credencial para votar a las personas que habían cumplido la edad suficiente para sufragar.

Ante la falta de una respuesta pronta y oportuna por parte del INE, la Defensoría representó a la comunidad justamente en la presentación de un JDC ante la Sala Superior del TEPJF.

Al resolver el juicio SUP-JDC-366/2018 en el pleno de la Sala Superior, se determinó que, efectivamente, en el contexto fáctico y jurídico en el que se había presentado la petición, la autoridad responsable fue omisa en responder, en un plazo breve, a su solicitud, con lo que violó el derecho de petición, previsto en el artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En consecuencia, la Sala Superior ordenó al Consejo General del INE que, en ejercicio de sus facultades, diera respuesta a la solicitud, verificara si las personas indígenas que se encontraban en el campamento cumplían con los requisitos para votar por los cargos de elección

¹ La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala, en su artículo 258, que:
“1. Los consejos distritales, a propuesta de las juntas distritales ejecutivas, determinarán la instalación de casillas especiales para la recepción del voto de los electores que se encuentren transitoriamente fuera de la sección correspondiente a su domicilio.

2. Para la integración de la mesa directiva y ubicación de las casillas especiales, se aplicarán las reglas establecidas en el presente Capítulo.

3. En cada distrito electoral se podrán instalar hasta diez casillas especiales. El número y ubicación serán determinados por el consejo distrital en atención a la cantidad de municipios comprendidos en su ámbito territorial, a su densidad poblacional, y a sus características geográficas y demográficas. La integración de las mesas directivas de las casillas especiales se hará preferentemente con ciudadanos que habiten en la sección electoral donde se instalarán, en caso de no contar con el número suficiente de ciudadanos podrán ser designados de otras secciones electorales” (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2023).

popular y que, de ser así, emprendiera las acciones necesarias para asegurar el ejercicio de su derecho al voto para todos los cargos de elección popular que, en condiciones ordinarias, podrían elegir.

Con base en lo determinado por la Sala Superior, las personas desplazadas internas pudieron emitir su voto, en su campamento, el 1 de julio de 2018.

Cabe mencionar también que —como es sabido— la credencial para votar es un documento oficial de identificación en el país, por lo cual, este es otro de los beneficios de que se les haya podido expedir a muchas personas integrantes de la comunidad desplazada.

Quien suscribe, considera que el ejercicio de los derechos político-electorales de las y los indígenas desplazados y el reconocimiento de este derecho por parte del Estado mexicano, finalmente, permitirá el reconocimiento y ejercicio de otros derechos humanos en su favor.

Ese fue un asunto sin precedentes en México, que hizo visible la situación de las personas desplazadas internas indígenas en el país por hechos de violencia. De esta manera, el trabajo de la Defensoría pudo incidir en referentes jurídicos importantes que impulsaron los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas.

Un nuevo caso, el juicio de la ciudadanía 810 de 2024

Al momento de escribir el presente artículo, seis años después de aquel asunto y en el contexto de las elecciones federales y concurrentes de 2024, la Sala Superior del TEPJF —de la cual es integrante quien suscribe— resolvió un asunto similar, con datos protegidos y también llevado por la Defensoría Electoral.

Se trató del juicio de la ciudadanía 810 de 2024 (Sentencia SUP-JDC-810/2024, 2024), resuelto en sesión pública el 1 de junio de 2024, en el que las personas integrantes de una comunidad indígena desplazada acudieron ante el Tribunal Electoral, después de haber ejercido su derecho de petición ante la autoridad administrativa electoral, para cuestionar tanto su respuesta como una supuesta omisión en ella por parte del INE.

En concreto, la parte recurrente controvertió dos puntos:

Primero. Un acuerdo mediante el cual el Consejo General del INE dio respuesta a la solicitud de las personas peticionarias, entre ellas, la parte actora, acerca de la instalación de una casilla extraordinaria (que atiende al electorado de una sección que, por condiciones de vías de comunicación o socioculturales, tiene un difícil acceso a las casillas básicas).²

Segundo. La supuesta omisión, tanto del Consejo General del INE, de responder a su solicitud de 22 de mayo de 2024, como de la Secretaría Ejecutiva del INE, de dar respuesta en 72 horas, de conformidad con lo instruido en el punto quinto del acuerdo impugnado.

Sin embargo, del análisis del caso se advirtió que el INE sí había llevado a cabo las tareas necesarias para instalar la casilla extraordinaria en el campamento de las personas desplazadas, así como las labores relacionadas con la credencial para votar de las y los integrantes de la comunidad. Incluso, se incorporó a 20 personas (adicionales a las promoventes) en el listado nominal del electorado.

Por tanto, a partir del acuerdo reclamado, no se advirtió que se hubiera considerado exclusivamente a las personas promoventes para votar el día de la jornada electoral, sino que, específicamente, se señaló que podían hacerlo quienes integraran el listado nominal de electores, ya sea con su credencial para votar o con los puntos resolutiveos que para el efecto otorgara la autoridad jurisdiccional.

De igual forma, se efectuaron las acciones necesarias a fin de que la ciudadanía de esa comunidad que se encontraba hospitalizada pudiera ejercer su derecho a votar en la jornada electoral del 2 de junio de 2024, tal y como lo habían solicitado las y los promoventes del juicio electoral.

En suma, las autoridades electorales realizaron, en la medida en que las condiciones jurídicas y materiales lo permitieron, las acciones necesarias para que las personas desplazadas de esa comunidad

² Conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 253, numeral 5: “Cuando las condiciones geográficas de infraestructura o socioculturales de una sección hagan difícil el acceso de todos los electores residentes en ella a un mismo sitio, podrá acordarse la instalación de varias casillas extraordinarias en lugares que ofrezcan un fácil acceso a los electores. Para lo cual, si técnicamente fuese posible, se deberá elaborar el listado nominal conteniendo únicamente los nombres de los ciudadanos que habitan en la zona geográfica donde se instalen dichas casillas” (Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2023).

pudieran ejercer su derecho al voto en las elecciones federales y locales del 2 de junio de 2024.

Conclusión

Sin duda, si fue posible que, en 2024, la autoridad electoral instalara de manera proactiva una casilla extraordinaria en un campamento de desplazados, fue gracias al precedente establecido en el juicio SUP-JDC-366/2018. De esta manera, se reitera que la gran importancia de este asunto fue hacer visible a una comunidad indígena desplazada por hechos de violencia, así como lo complejo de esta problemática. Asimismo, resalta la oportunidad de proteger los derechos político-electorales de sus integrantes.

En algunas ocasiones y asuntos, lo que empezó como la exigencia de los derechos político-electorales de las personas indígenas, terminó siendo un derecho para otras en la misma situación, fueran indígenas o no.

Otra sentencia icónica, por ejemplo, fue la SUP-JDC-352/2018 (2018) y su acumulado, que fue la primera resolución jurisdiccional mexicana en la que se reconoció plenamente el derecho al voto activo de las personas en prisión preventiva. En ese caso, fueron dos personas indígenas las que solicitaron la protección de su derecho mediante los servicios de la Defensoría.

Conforme a la interpretación evolutiva del derecho al voto y la presunción de inocencia, la Sala Superior consideró que las personas en prisión que no hayan sido sentenciadas y estén amparadas con la presunción tienen derecho a votar.

De esa manera, lo que comenzó con una sentencia que resolvió a favor de dos personas indígenas, se extendió para que, en las elecciones de 2024, pudieran votar 32, 798 personas en prisión preventiva (Instituto Nacional Electoral, 2024).

Se tiene confianza en que, también, los juicios de la ciudadanía SUP-JDC-366/2018 y SUP-JDC-810/2024 serán la base para que todas las comunidades del país desplazadas por hechos de violencia, sean indígenas o no, puedan ejercer su derecho al voto durante los procesos electorales locales y federales y que, mediante la elección de sus representantes populares y gobernantes, y las políticas públicas que diseñen, puedan abonar a la solución del desplazamiento que les aqueja.

Referencias

- Deng, Francis M. (1998, 11 de febrero). *Informe del representante del secretario general de las Naciones Unidas sobre la cuestión de desplazados internos. Principios rectores de los desplazamientos internos* [informe]. Agencia de la ONU para los refugiados. https://www.acnur.org/prot/prot_despl/5bff2c864/principios-rectores-de-los-desplazamientos-internos.htm
- Instituto Nacional Electoral. (2024). *Numeralia del proceso electoral federal y local 2023-2024* [diapositivas de presentación]. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/153578/Numeralia-PEF-2023-2024.pdf>
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. (2023). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-352/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf
- Sentencia SUP-JDC-366/2018, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00366-2018>
- Sentencia SUP-JDC-810/2024, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2024). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0810-2024>

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

El Concejo Autónomo de Gobierno de San Luis Tlaxialtemalco, Xochimilco

Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo

Introducción

El ámbito de la justicia electoral ha sido sumamente relevante en la consecución de los derechos políticos de los pueblos originarios en México, particularmente la autonomía y libre determinación. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ha abierto un camino en el acceso y la administración de la justicia y ha marcado una línea jurisprudencial encaminada al reconocimiento de las distintas formas de organización comunitaria, tal y como se expresa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los diversos instrumentos internacionales ratificados por el gobierno del país.

La Defensoría Pública Electoral (DPE) ha acompañado importantes procesos autonómicos de los pueblos y barrios originarios, como San Andrés Totoltepec, Tlalpan, y San Luis Tlaxialtemalco, Xochimilco; este último constituye un ejemplo de la defensa legal implementada para el reconocimiento de un órgano colegiado en cuanto figura de representación política de las personas originarias del pueblo. En el presente documento se compartirá la estrategia legal implementada por la DPE a partir de un diálogo de saberes con las y los integrantes del Concejo de San Luis Tlaxialtemalco.

El Concejo Autónomo de Gobierno...

Marco contextual de la participación política de los pueblos y barrios originarios

Participación de los pueblos y barrios originarios a raíz de las reformas político-administrativas de Ciudad de México

Ciudad de México ha transitado por una serie de reformas político-administrativas que han impactado en la participación de las colectividades originarias, quienes históricamente han buscado diversas formas de resistencia para su reconocimiento y persistencia cultural en la megalópolis.

La actual complejidad político-administrativa se originó en 1928, cuando se modificó el régimen político de Distrito Federal: desaparecieron los municipios y se convirtieron en delegaciones. Asimismo, se suprimió la posibilidad de que la ciudadanía eligiera a su autoridad política, ya que la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos nombraba directamente a las gubernaturas y estas, a su vez, designaban a las delegaciones (Medina, 2009, p. 17). Los pueblos originarios pasaron a ser componentes de la estructura administrativa de las delegaciones, cuya autoridad política fue el subdelegado, quien era electo de manera directa por la jefatura delegacional (Topete y Vargas, 2017).

Andrés Medina (2009) señala que una modificación relevante a la estructura político-administrativa de Distrito Federal ocurrió durante la aprobación de la reforma de 1993, impulsada por un plebiscito convocado por un grupo de asambleístas y un colectivo de 500 ciudadanas y ciudadanos —intelectuales, sector empresarial y artístico, líderes religiosos, así como dirigencias sociales—, en la que se determinó la elección de una jefatura de gobierno y la conformación de una asamblea legislativa.

En 1997, se eligió la jefatura de gobierno y se instituyó la Asamblea Legislativa, cuya primera legislatura fungió de 1997 a 2000. Se crearon los consejos de ciudadanos como figuras de participación ciudadana, los cuales fungían como una instancia de mediación con las instituciones de gobierno de la ciudad y cuyos integrantes eran electos, en cada una de las 16 delegaciones, mediante el sufragio directo y secreto de cada área vecinal.

En 1998, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal emitió el Estatuto de Gobierno y se publicó la Ley de Participación Ciudadana, en la que los denominados consejos ciudadanos pasaron a ser comités vecinales, electos por primera vez en 1999. Cabe señalar que la elección de dichos comités se generó en medio de una gran confusión entre la ciudadanía, puesto que no se consideró la organización territorial de las unidades habitacionales, los barrios, los pueblos y las colonias, sino la demarcación de los 40 distritos electorales locales. Las personas candidatas postuladas para integrar tal órgano colegiado ya se habían desempeñado como autoridades tradicionales en sus pueblos (Robinson, 1998), lo que refleja la lógica de la participación política que rige la elección de las autoridades de los pueblos y barrios originarios, donde la honorabilidad y el cumplimiento del sistema de cargos son requisitos fundamentales para fungir como autoridad.

Desde 2000, las luchas de los pueblos y barrios originarios en Distrito Federal iniciaron los procesos de organización que pugnaron por el reconocimiento de sus formas de organización, participación y representación política. Para ello, se creó el Consejo de Pueblos y Barrios Originarios del Distrito Federal, que fungió como el ente político de representación y participación; sin embargo, fue disuelto tras un largo proceso social de luchas y de conflictos internos entre la coordinadora y los representantes de los pueblos (Romero, 2013).

En 2016, Distrito Federal se reconfiguró en Ciudad de México. La Asamblea Legislativa fue transformada en la Legislatura de la Ciudad de México y las delegaciones pasaron a ser alcaldías. Respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos y barrios originarios, en la Constitución Política de la Ciudad de México (CPCM) (2017) se reconoció, en los artículos 58 y 59, la composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica de Ciudad de México; además, se estableció que estas colectividades tienen derecho a la libre determinación y autonomía, con reconocimiento del carácter de sujetos colectivos de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En 2019, se abrogó la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal y se expidió la Ley de Participación de la Ciudad de México. Estas reformas legales afectaron de manera directa a las figuras de participación política de los pueblos y barrios originarios, al sustituirse los consejos de los pueblos y los comités ciudadanos por las comisiones de

El Concejo Autónomo de Gobierno...

participación comunitaria. Previo a dicha reforma, los consejos de los pueblos fungían como un órgano de participación directa de las colectividades originarias, mientras que los comités ciudadanos representaban a la población no originaria.

Estas modificaciones legales provocaron distintas inconformidades y movilizaciones por parte de los pueblos originarios, a fin de denunciar un desplazamiento de las autoridades electas mediante el sistema normativo interno por figuras de participación ciudadana, inconformidad que fue resuelta por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-REC-35/2020. Se sostuvo que las comisiones de participación ciudadana constituyen un retroceso para los derechos de participación de los pueblos y barrios originarios.

Además, los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México se quejaron de que la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes y la Ley Orgánica de Alcaldías fueron expedidas sin un proceso de consulta legitimada y avalada por ellos, lo que hizo el escenario todavía más complicado para el ejercicio de los derechos de autonomía y libre determinación. Lo anterior, dado que la Ley Orgánica de Alcaldías reguló la figura de coordinación territorial y la situó como órgano auxiliar de la persona titular de esta.

Las modificaciones legales tuvieron como consecuencia una afectación a los derechos autonómicos de las colectividades originarias.

Cuadro 1. Modificaciones legales de los derechos autonómicos

Año	Ordenamiento constitucional y legal	Acciones
2017	Constitución Política de la Ciudad de México, artículos 57, 58 y 59	- Reconocimiento de la ciudad pluricultural - Adopción del concepto de pueblos y barrios originarios - Reconocimiento como sujetos colectivos de derecho público
2018	Ley Orgánica de Alcaldías, artículos 76 al 80	Regulación de la coordinación territorial como persona subordinada a la alcaldía
	Ley Orgánica de Alcaldías, artículos 215 y 218	Establece que la ley preverá el mecanismo para los procesos electivos de las representaciones de los pueblos y barrios originarios electos mediante el sistema normativo interno

Continuación.

Año	Ordenamiento constitucional y legal	Acciones
2019	Abrogación de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal	Eliminación de los consejos de los pueblos y comités ciudadanos
	Expedición de la Ley de Participación de la Ciudad de México	Creación de las comisiones de participación comunitaria

Fuente: Elaboración propia.

Desde 2016, el reclamo principal de las comunidades originarias movilizadas en Ciudad de México ha sido el ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía, a efectos de modificar el sistema de elección de las coordinaciones territoriales y las subdelegaciones para evitar la intervención de las alcaldías en su designación y funciones. En otras palabras, demandan una representatividad directa y efectiva y retomar el control de los procesos electivos de sus autoridades, reclamos que han sido atendidos en el ámbito de la justicia electoral. La Defensoría ha acompañado distintos procesos de reconocimiento y protección de los derechos político-electorales de los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México y ha logrado sentencias favorables que reconocen el ejercicio de la autonomía y libre determinación.

Procesos autonómicos de los pueblos y barrios originarios

Los pueblos y las comunidades indígenas han encontrado en la justicia electoral un campo para dotar de contenido sus derechos político-electorales. Por supuesto que lo anterior no significa que los sistemas normativos internos dependan del reconocimiento normativo, sino, más bien, del uso instrumental del derecho como un mecanismo de defensa para sus diferentes luchas (Aragón, 2013).

Por cuanto hace a los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México, la judicialización de los procesos autonómicos en materia político-electoral se ha centrado en la reconfiguración de las autoridades de participación y representación política. Los casos paradigmáticos han sido San Andrés Totoltepec, Tlalpan, y San Luis Tlaxiátemalco, Xochimilco; estos son claros ejemplos. El reclamo fundamental consistió en que las figuras de la subdelegación de pueblo y coordinación territorial, respectivamente, se habían desnaturalizado a partir de la intervención

El Concejo Autónomo de Gobierno...

de la alcaldía en el método electivo, puesto que, lejos de fungir como una autoridad representativa de los pueblos originarios, realizaban funciones de personas empleadas de la autoridad. Estas figuras políticas nunca han quedado del todo claras en términos políticos y jurídicos, puesto que muchas de ellas, como lo señala Mario Ortega (2010), son anfibas, por la hibridez conceptual entre el hecho jurídico y el social.

Los casos de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, y San Luis Tlaxialtemalco, Xochimilco, son similares, toda vez que en ambos se ordenó la realización de una consulta para determinar el método de elección de las autoridades enlaces entre las personas originarias de los pueblos y la alcaldía, por lo que el planteamiento central de las demandas acompañadas por la Defensoría se basó en la desnaturalización de las figuras de la subdelegación y la coordinación territorial.

Ambos asuntos obtuvieron una sentencia favorable en las instancias jurisdiccionales electorales. Se ordenó la realización de estudios antropológicos para recabar información acerca de su método electivo para que, posteriormente, se desahogara un proceso de consulta, cuyos resultados fueron retomar el método de elección mediante asambleas en las que participan las personas originarias de los pueblos. Asimismo, se dio la transición de una figura unitaria hacia una colegiada por medio de la conformación de concejos. Una característica del asunto de San Luis Tlaxialtemalco fue la aportación de un escrito de *amicus curiae* por parte del Colectivo Emancipaciones, en el cual fue abordado el tema de los alcances de los derechos políticos originarios.

A partir del caso emblemático de San Andrés Totoltepec, Tlalpan, la Sala Regional Ciudad de México reconoció la conformación de la figura de los concejos, con lo que se transitó de la conformación de un órgano unitario (subdelegado) a uno colegiado, y se optó por una interpretación judicial que reconoce el derecho a la libre determinación y la autonomía de los pueblos y barrios originarios, al determinar en el Acuerdo plenario de incidentes de inejecución y de incumplimiento de sentencia 1, 2 y 3 lo siguiente:

la finalidad de la consulta ordenada era que el Pueblo Originario determinara la forma de elección de la persona que fungiría como enlace entre éste y la Alcaldía lo que, en esencia, se logró; ello, pues el cambio de un cargo unipersonal a un órgano colegiado se realizó de conformidad con el derecho a la auto determinación de la Comunidad

y con la intención de que dicho órgano funcione como vínculo con la Alcaldía. (2016, p. 26)

En consecuencia, en el caso de San Andrés Totoltepec se privilegió el principio de maximización de la autonomía. La Sala Regional Ciudad de México concluyó que los actos derivados del cumplimiento de la sentencia SDF-JDC-2165/2016, llevados a cabo por la alcaldía Tlalpan, en coordinación con las autoridades tradicionales y el Instituto Electoral de la Ciudad de México, no resultaron en una consulta al pueblo originario para que este determinara libremente la forma en que debía elegirse a la persona titular de la subdelegación, sino que concluyeron con la creación de una autoridad distinta. Sin embargo, en atención al principio de autodeterminación de los pueblos originarios y al derecho de estos a establecer sus propias formas de organización interna, se debe tener por cumplida la referida sentencia (Alejos, 2020).

Dicho precedente judicial fue retomado como base para la defensa legal del reconocimiento del Concejo Autónomo de Gobierno de San Luis Tlaxialtemalco en los medios de impugnación sustanciados ante la Sala Regional Ciudad de México del TEPJF, órgano jurisdiccional que validó la integración del Concejo, en cuanto que figura colegiada, con lo que se hicieron efectivos jurídicamente los derechos de las comunidades originarias movilizadas.

Defensa legal

Conformación del Concejo Autónomo de Gobierno de San Luis Tlaxialtemalco

San Luis Tlaxialtemalco es un pueblo originario de Xochimilco, ubicado al sur de Ciudad de México. El nombre se tomó como advocación de San Luis de Tolosa, al que se agrega su topónimo antiguo en náhuatl, que significa “el lugar donde se fabrican los braseros”. El pueblo fue fundado el 25 de julio de 1603, de acuerdo con las fuentes históricas, y su principal actividad agrícola fue en torno a las chinampas (Mora, 2007). Actualmente, su actividad económica y comercial es la venta de flores ornamentales y medicinales. Su extensión territorial es limitada,

El Concejo Autónomo de Gobierno...

pero uno de ellos es de los últimos pulmones verdes al sur de Ciudad de México y conserva las tradiciones y la cultura de los antiguos pueblos originarios nahuas.

El acompañamiento legal de la DPE con los pueblos y barrios originarios de Xochimilco surgió en febrero de 2017. En este año, se controvertió ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) la convocatoria para la elección de la coordinación territorial, en la que se señaló que su emisión vulneraba los derechos de libre determinación y autonomía, al establecer reglas específicas para la elección de una autoridad que le correspondía a las personas originarias, por lo que la entonces delegación debió tomar en cuenta los sistemas normativos para su designación por medio de una asamblea.

El TECDMX dictó la sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) TEDF-JDC-013/2017 y acumulados y, al analizar su naturaleza y sus funciones, calificó a la coordinación territorial como autoridad tradicional; sostuvo que se trata de un ente que ejerce representación política de los pueblos y realiza labores de gestoría entre el pueblo y el gobierno.

A la luz del criterio previamente emitido por la Sala Regional Ciudad de México en el caso de San Andrés Totoltepec, Tláhuac, el TECDMX determinó que necesario vincular a la alcaldía de Xochimilco que, en coordinación con las autoridades tradicionales, los consejos de cada uno de los pueblos y el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM), convocara a la celebración de una asamblea comunitaria en cada una de las localidades en las que se renovarían las coordinaciones territoriales, a fin de que las personas originarias determinaran el método electivo de dicha autoridad. Se requerían datos culturales necesarios para conocer la organización del sistema cultural de cada uno de los pueblos originarios de Xochimilco, con el fin de que la información recabada fuera puesta a consideración de las personas integrantes de cada uno de los pueblos presentes en la asamblea comunitaria, a efectos de que decidieran si continuaban con la forma tradicional de designación de su representante o, en uso de su derecho de autodeterminación, determinaban modificarla.

En cumplimiento de la sentencia del TECDMX, la Dirección de Etnografía y Antropología Social del Instituto Nacional de Antropología e Historia realizó el dictamen antropológico que mostraba las

modificaciones al sistema normativo interno de los pueblos y barrios de Xochimilco por cuanto hace a la elección de la coordinación territorial.

El desarrollo de las asambleas derivó de la promoción de distintos incidentes del incumplimiento de la sentencia. En noviembre y diciembre de 2018, así como en enero y febrero de 2019, en los pueblos y barrios originarios de Xochimilco, el IECM y la alcaldía acudieron a realizar las asambleas informativas de consulta. Las autoridades tradicionales propusieron que se sometiera a consideración de la asamblea si se estaba de acuerdo con la conformación de un concejo o si se continuaba con la figura de la coordinación, considerando que se lograría un mejoramiento en la representatividad de las necesidades de cada pueblo mediante un órgano colegiado, puesto que, históricamente, los pueblos han trabajado desde la comunalidad como forma de organización política, religiosa e institucional. En dichos términos, fue constituido el Concejo Autónomo de Gobierno de San Luis Tlaxialtemalco.

Lo anterior, de conformidad con las asambleas informativas y de consulta siguientes:

- 1) Reunión informativa. En noviembre de 2018, se llevó a cabo una reunión informativa en el auditorio Quirino Mendoza, ubicado en la alcaldía Xochimilco, a la que acudió personal de dicha autoridad, el IECM y las autoridades tradicionales de cada pueblo. En esa reunión de trabajo, se acordó la fecha de la asamblea informativa en cada comunidad. Por lo que corresponde a San Luis Tlaxialtemalco, se determinó que se llevaría a cabo el 17 de noviembre de 2018, en la calle Floricultor, esquina con Magdalena Moreno, de la misma población.
- 2) Asamblea informativa. El 17 de noviembre de 2018 se desarrolló la asamblea informativa a la que acudió personal del Instituto Electoral de la Ciudad de México, de la alcaldía Xochimilco, así como diversas autoridades tradicionales del pueblo de San Luis Tlaxialtemalco. Se acordó que la fecha de la asamblea deliberativa sería el 12 de enero de 2019, a fin de que el pueblo de San Luis Tlaxialtemalco determinara la figura de autoridad que lo representaría ante la alcaldía: un concejo de gobierno o una coordinación territorial. Se decidió que la alcaldía emitiría la convocatoria para la asamblea deliberativa y que la difundiría ampliamente en el pueblo; sin embargo, ante la falta de cumplimiento de los acuerdos, las autoridades

El Concejo Autónomo de Gobierno...

tradicionales asumieron un papel activo en la divulgación de las convocatorias mediante panfletos y pancartas que fueron colocadas en el pueblo.

- 3) Primera asamblea deliberativa. Tuvo lugar el 12 de enero de 2019. Se optó por la constitución de un órgano colegiado, denominado Concejo Autónomo de Gobierno. Asimismo, se acordó que la fecha de la elección de sus integrantes sería el 2 de marzo y que los requisitos de elegibilidad de sus integrantes serían fijados por la comunidad.
- 4) Segunda asamblea deliberativa. El 16 de febrero de 2019, en la calle Floricultor, esquina con Magdalena Moreno, del pueblo de San Luis Tlaxialtemalco, Xochimilco, se desarrolló una asamblea deliberativa, convocada por las autoridades tradicionales, con el objeto de ratificar la figura del concejo de gobierno electo en la asamblea del 12 de enero de 2019.
- 5) Asamblea electiva. El 2 de marzo de 2019, en la calle Floricultor, esquina con Magdalena Moreno, en San Luis Tlaxialtemalco, se desarrolló la asamblea electiva en la que fueron reiterados los requisitos de las personas aspirantes para formar parte del Concejo Autónomo de Gobierno, así como el método de elección a mano alzada. Posteriormente, fueron electas, por unanimidad de votos, las personas que formarían el Concejo

Durante el desarrollo de esta asamblea electiva estuvieron presentes las autoridades tradicionales del pueblo de San Luis Tlaxialtemalco, las personas representantes de los 13 barrios que conforman el pueblo y las y los integrantes del Consejo del pueblo, quienes dieron fe de lo acontecido.

Para la realización de la asamblea electiva, las autoridades del pueblo solicitaron la asistencia de la alcaldía, el IECM y la entonces Secretaría de los Pueblos Indígenas, quienes no acudieron, con el argumento de que la sentencia dictada por el TECDMX obligaba a la celebración de una consulta a fin de determinar la forma en la que nombrarían a la coordinación territorial, por lo que la conformación de un concejo implicaría vulnerar sus alcances.

El 6 de marzo de 2019, el TECDMX emitió un acuerdo plenario de cumplimiento de sentencia en el juicio TEDF-JLDC-013 y acumulados,

en el que sostuvo que no podía pronunciarse respecto a la designación de un órgano colegiado o unipersonal, porque dicha pretensión no formaba parte de la litis central. En consecuencia, revocó las convocatorias a asambleas comunitarias realizadas para determinar el método de elección de las coordinaciones territoriales de los pueblos originarios y colonias pertenecientes a la demarcación de Xochimilco.

Las personas integrantes del Concejo Autónomo de Gobierno de San Luis Tlaxialtemalco acudieron a la Defensoría a solicitar el servicio de asesoría electoral, a fin de sostener ante los tribunales electorales la legalidad de la asamblea electiva. La estrategia legal estuvo encaminada a argumentar las razones por las cuales la conformación de un órgano colegiado se apegaba a los derechos de autonomía y libre determinación. El éxito de la defensa legal se debió a que, a lo largo del estudio y la implementación de la estrategia legal, se entabló un diálogo de saberes con las personas integrantes del Concejo de San Luis Tlaxialtemalco, quienes compartieron cómo el ejercicio de las prácticas comunitarias históricamente implementadas había sido la base para alcanzar un acuerdo en el pueblo originario respecto a la elección de la autoridad y, a la par, la manera en que habían buscado encaminar las causas sociales mediante la judicialización de sus derechos colectivos en el ámbito electoral.

Litigio estratégico

En marzo de 2019, el acuerdo plenario emitido por el TECDMX fue controvertido mediante un juicio para la protección de los derechos político-electorales, promovido ante la Sala Regional Ciudad de México.

Se planteó como agravio la vulneración a los derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno reconocidos a los pueblos originarios de Ciudad de México. El TECDMX sostuvo dos premisas fundamentales:

- 1) La sustitución de Coordinación Territorial por otra forma de representación no podría ser analizada, ya que lo relacionado con la conformación unipersonal o colegiada de quien ocupa la coordinación territorial respectiva no puede ser determinado por los pueblos originarios.

El Concejo Autónomo de Gobierno...

- 2) Tal como había razonado la Sala Regional Ciudad de México en su momento, la forma de integración de las coordinaciones territoriales trascendía la materia electoral y versaba, más bien, acerca de una cuestión del ámbito administrativo, toda vez que, a su parecer, lo que estaban buscando los pueblos originarios era sustituir una figura que forma parte de la estructura orgánica de la alcaldía.

Los argumentos centrales de la demanda fueron los siguientes. En relación con la primera de sus consideraciones, en la demanda se adujo que el TECDMX había incurrido en dos imprecisiones que evidenciaban la ilegalidad de su determinación: por un lado, atribuyó a la pretensión de los pueblos originarios un sentido y alcance que no tiene, y, por otro, inadvirtió que la litis en realidad versa acerca la expresión del derecho de libre determinación, autonomía y autogobierno de los pueblos originarios de Xochimilco.

Se sostuvo que, contrario a lo argumentado por la autoridad responsable, la pretensión de los pueblos, en ningún momento, había sido modificar o sustituir la figura de coordinador territorial; más bien, lo que estos pretendían era que se respetara y garantizara su derecho de libre determinación, autonomía y autogobierno en toda su amplitud, lo que conlleva la potestad de determinar si la figura de coordinador territorial debe radicar en una sola persona o en un órgano colegiado.

Eso significa que las personas originarias no estaban buscando que se sustituyera la figura, puesto que no estaban planteando modificar su naturaleza o sus funciones, sino únicamente que se les permitiera, al amparo de sus derechos colectivos, determinar si se sentían mejor representadas por una persona o por medio de un órgano colegiado, con el argumento de que no se podía pasar por alto que la coordinación territorial fungía como una estructura tradicional de los pueblos originarios y no como una figura creada directamente desde el Estado; esta cuestión la coloca en el ámbito del derecho de libre determinación, autonomía y autogobierno. De ahí que les correspondía a los pueblos originarios definir esta debe instituirse como un órgano colegiado o mediante una única persona.

Por lo que respecta al razonamiento relativo a que la conformación de la coordinación territorial no forma parte de la litis original, se señaló que, en oposición a lo que sostuvo el Tribunal, esa cuestión está

directamente relacionada con la materia de la controversia, toda vez que se encontraba involucrada con los derechos de autonomía y libre determinación de los pueblos originarios. Lo anterior implica, dados los alcances del ámbito de protección del derecho, no solo que los pueblos originarios puedan definir los métodos de elección de las autoridades que forman parte de sus estructuras electas por sistema normativo interno, sino también establecer la forma de organización de estas, lo cual incluye la manera en que estas se encuentran estructuradas o se habrán de conformar.

Admitir lo contrario conllevaría, por un lado, realizar una interpretación limitada del derecho y, por otro, restringirlo de manera injustificada. En consecuencia, se debía privilegiar el principio de maximización de la autonomía, por lo que lo relativo a la conformación de la coordinación territorial se encuentra incluido en el ámbito de protección del referido derecho colectivo.

Por cuanto hace al razonamiento del TECDMX en cuanto a la sustitución de la figura de coordinación territorial por otra forma de representación, en la demanda se sostuvo que lo que realmente se estaba buscando era la aplicación del conocimiento colectivo para lograr que la figura que actualmente está reconocida por el marco legal represente realmente a los intereses de los pueblos originarios. Por lo que, si bien, aparentemente, podría suponer la sustitución de la figura de coordinación territorial, lo que en verdad se buscaba era reflejar los saberes y las experiencias para fortalecer al ente que, previo a la intervención del Estado, constituía un enlace entre los pueblos originarios y la alcaldía.

Lo precedente encontraba su lógica en que los pueblos originarios estiman que la conformación de un órgano colegiado traería como consecuencia mayor representatividad, y la labor que realizaría un concejo podría ser objeto de escrutinio por parte de las personas originarias de los pueblos. En dichos términos, se buscaba retomar las experiencias comunitarias, lo que se encontraba amparado en el derecho a la libre determinación, particularmente en su vertiente de la facultad de autodisposición normativa, mediante la cual los pueblos indígenas u originarios tienen el derecho de emitir sus propias normas jurídicas, a efectos de regular las formas de convivencia interna.

Uno de los argumentos centrales fue que el TECDMX dejó de observar que la Sala Regional Ciudad de México, en el acuerdo de cumplimiento de la sentencia SDF-JDC-2165/2016 y acumulados, determinó que,

El Concejo Autónomo de Gobierno...

aunque se haya elegido un concejo —en el caso de San Andrés Totoltepec, Tlalpan— en vez de la persona titular de la subdelegación, ello no implicaba un desacato a la sentencia, pues, en términos del artículo 2 constitucional, los pueblos y las comunidades indígenas tienen derecho a la autodeterminación y la autoorganización.

En esa medida, se sostuvo que, si la Sala Regional Ciudad de México, en un asunto que guardaba especial identidad —como el relativo a San Andrés Totoltepec—, había resuelto que el hecho de que el pueblo originario decidiera de manera autónoma y en ejercicio de sus derechos colectivos que la figura de la subdelegación no era la más acorde a sus circunstancias y necesidades, era una determinación que debía ser respetada; en consecuencia, el TECDMX debería aplicar ese criterio. Así, el razonamiento efectuado por el órgano jurisdiccional responsable era contrario a los principios de maximización de la autonomía y dejaba de observar los criterios emitidos por los órganos jurisdiccionales federales; lo anterior, en perjuicio del derecho a la libre determinación y autonomía.

Por consiguiente, se solicitó a la Sala Regional Ciudad de México que revocara el acuerdo plenario dictado por el TECDMX y se pronunciara respecto a la posibilidad de que las personas originarias sometieran a consideración de la asamblea lo relativo a la conformación de la coordinación territorial, específicamente, si esta debería recaer en una sola persona o en un órgano colegiado.

En la sentencia SCM-JDC-69/2019 y acumulados (2019), la Sala Regional Ciudad de México determinó modificar el acuerdo del TECDMX. Razonó que la coordinación territorial y el Concejo son entidades distintas. Sostuvo que, una vez dictada la sentencia TEDF-JDC-013/2017 y acumulados, la estructura política de Ciudad de México fue reformada y entraron en vigor la CPCM y la Ley Orgánica de Alcaldías, hecho por el que cambió la situación jurídica, al quedar reguladas de forma específica, por una parte, las coordinaciones territoriales y, por otra, las autoridades electas por los pueblos originarios.

En ese sentido, la Sala Regional Ciudad de México sostuvo que las coordinaciones territoriales nacieron jurídicamente a partir de la entrada en vigor de la Ley de Alcaldías, por lo que, pese a lo ordenado en la sentencia TEDF-JDC-013/2017 y acumulados, las figuras que realizaban las funciones de enlaces entre los pueblos y las comunidades

originarias en las entonces delegaciones no tenían una denominación ni facultades precisas, ya que su existencia y funcionamiento se encontraban sujetos a la normatividad interna de la autoridad, así como a los sistemas normativos de las comunidades y los pueblos originarios.

Se concluyó que las coordinaciones territoriales, al constituir un cargo en la estructura de las alcaldías, sus atribuciones, elección y funcionamiento se encuentran enmarcados dentro de lo establecido en los artículos 76 a 80 de la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México (2018). Mientras que las autoridades electas por los pueblos y barrios originarios coinciden con la figura establecida en el artículo 218 de la Ley de Alcaldías, al realizar una función de representación para el enlace entre los barrios y pueblos originarios y la alcaldía, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el artículo 2, apartado a, fracción VII, de la CPEUM, que reconoce a los pueblos y a las comunidades indígenas el derecho de elegir, en los municipios con presencia indígena, representantes ante los ayuntamientos; derecho del que gozan los pueblos y barrios originarios de Ciudad de México, al ser consideradas auténticas comunidades indígenas que cuentan con la naturaleza y los derechos que se les reconoce constitucional y convencionalmente a aquellas.

Conclusiones

La justicia electoral, a partir de una perspectiva intercultural, ha tomado en consideración el contexto social, histórico y político de los pueblos originarios movilizados. En el caso de San Luis Tlaxialtemalco, Xochimilco, la Sala Regional Ciudad de México fijó otro precedente acerca del ejercicio de los derechos a la autonomía y libre determinación de las colectividades originarias. La lección que aporta este asunto es que la justicia electoral continúa siendo un espacio para recuperar la visión colectiva de su participación política, mediante el uso de sus saberes y experiencias, como un mecanismo de resistencia ante la afectación de su territorio y recursos naturales.

Pese a los importantes precedentes judiciales, a la fecha, el Concejo Autónomo de Gobierno de San Luis Tlaxialtemalco continúa exigiendo

El Concejo Autónomo de Gobierno...

a la alcaldía el respeto a su libre determinación, consulta y participación en aquellos aspectos que están estipulados no solo en el plano nacional e internacional, sino también en la Constitución Política de la Ciudad de México. Actualmente, la judicialización de los derechos se encuentra en el cumplimiento de las sentencias, en el que el acceso a la justicia integral es uno de los grandes retos para el reconocimiento de las diferencias culturales.

Referencias

- Acuerdo plenario. Incidentes de inejecución y de incumplimiento de sentencia 1, 2 y 3. Expediente SDF-JDC-2165/2016, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SDF-JDC-2165-2016-Acuerdo4>
- Alejos Arredondo, Atzimba Xitlalic. (2020). Derecho a la autonomía de los pueblos originarios en San Andrés Totoltepec. En *Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas* (pp. 69-85). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/defensoria/front/publicaciones>.
- Aragón Andrade, Orlando. (2013). El derecho en insurrección. El uso contra hegemónico del derecho en el movimiento purépecha de Cherán. *Revista de Estudios y Pesquisas sobre las Américas*, 7(2), 37-69. <https://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/20220/18617>.
- Constitución Política de la Ciudad de México. (2017). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6X4qrobuj0Oc4MBtByVhlaadCCYWmlaBdn1+X2X0ZzP6ubK+vKMzzMDLQ1s5iFUX+g==>
- Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. (2019). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimEBEiOLQYAvYW8l2cj+aY5SkdPJQ+lwWWynIj1u9nshAAqJtZj1aCng10oSbOtez9g==>
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. (2019). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=jH6QLtI9Ee0Bh7li0fC77IusoixhxCnEMcXAwX9BC5Ifms his3eEeD741y4oMQvurVkG45eptB1E/F+Lx9Oz2Q==>
- Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México. (2018). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGaXxyRwmzea9cptsjvJPmewdBbykoaw0Xp2LLnFgjB0+zLnWi6DdEY86EHtDK6UxSQ==>
- Medina, Andrés. (2009). La transición democrática en la Ciudad de México. Las primeras experiencias electorales de los pueblos originarios. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 22(59), 11-41. <https://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v22n59/v22n59a1.pdf>

El Concejo Autónomo de Gobierno...

- Mora, Teresa. (2007). *Los pueblos originarios en los albores del siglo XXI. Los pueblos originarios de la Ciudad de México. Atlas etnográfico*. Instituto Nacional de Antropología e Historia. <https://mediateca.inah.gob.mx/repositorio/islandora/object/libro%3A880>.
- Ortega Olivares, Mario. (2010). Pueblos originarios, autoridades locales y autonomía al sur del Distrito Federal, *Nueva Antropología*, XXIII(73), 87-117. <https://www.scielo.org.mx/pdf/na/v23n73/v23n73a5.pdf>.
- Robinson, Scott. (1998). *Tradicón y oportunismo: las elecciones de consejeros ciudadanos en los pueblos del Distrito Federal*. Unidad Obrera y Socialista; APN; Frente del Pueblo, Sociedad Nacional de Estudios Regionales.
- Romero Calderón, Emmanuel. (2013). *Los intersticios de la justicia y etnicidad. Discursos de identidad indígena y originaria frente a la Ciudad de México* [tesis de maestría]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sentencia SCM-JDC-69/2019 y acumulados, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0069-2019.pdf>
- Sentencia SCM-JDC-271/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-0271-2020.pdf>
- Sentencia TEDF-JLDC-2223/2016, Tribunal Electoral del Distrito Federal. (2016). http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:psVAs_U4f3kJ:transparencia.tecdmx.org.mx/sites/default/files/archivos/art128/20/sentencias/2016/3er_trimestre/tedf-jldc-2223-2016.docx+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- Sentencia TEDF-JLDC-2403/2016 y TEDF-JLDC-2445/2016 acumulado, Tribunal Electoral del Distrito Federal. (2016). http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:q168qdN2JBsJ:transparencia.tecdmx.org.mx/sites/default/files/archivos/art128/20/sentencias/2016/4to_trimestre/tedf-jldc-2403-2016.doc+&cd=1&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- Topete, Hilario, y Vargas, Fernando. (2017). *Dictamen antropológico sobre sistemas normativos (usos y costumbres) en San Andrés Totoltepec, Tlalpan*. Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Derecho al voto de personas no activas en la comunidad.

Caso San Pedro Mártir Yucuxaco, Oaxaca

Yasmín Betanzos Torres

*El derecho de voto es un derecho que nada
ni nadie puede quitar a los ciudadanos.*

Jean Jacques Rousseau

Introducción

El derecho al voto es uno de los pilares fundamentales de la democracia moderna, pues representa la capacidad de la ciudadanía para participar activamente en la toma de las decisiones políticas de su país. Este derecho implica la potestad de una persona para emitir un sufragio mediante el cual elige a sus representantes y tiene dos vertientes principales: el sufragio activo, que es el derecho a votar, y el pasivo, esto es, a ser votada. El sufragio activo permite a la ciudadanía elegir a sus representantes, mientras que el pasivo le da la oportunidad de postularse para cargos públicos.

En México, el derecho al voto está consagrado en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2024) y establece como derecho de la ciudadanía votar en las elecciones populares y ser votada, en condiciones de paridad, para todos los cargos de elección popular. Este derecho se ha desarrollado a lo largo de la historia del país y ha evolucionado de un sistema de comicios no auténticos a instituciones robustas que garantizan la autenticidad del voto.

Enmarcado en este derecho fundamental, el presente trabajo se centra en el caso de San Pedro Mártir Yucuxaco, Oaxaca, relativo al derecho al voto de las personas no activas en la comunidad y se divide en tres apartados. En primer lugar, se introduce el marco jurídico de protección nacional e internacional; en segundo, se explica el caso específico de San Pedro Mártir Yucuxaco, que dio lugar a la

Derecho al voto de personas no activas en la comunidad

intervención de la Defensoría Pública Electoral (DPE), a fin de salvaguardar los derechos político-electorales de su ciudadanía. Finalmente, se exponen algunas conclusiones al respecto.

Derecho al voto. Marco jurídico de protección nacional e internacional

El derecho al voto es esencial para la legitimidad de un sistema democrático. Por medio de él, la ciudadanía expresa su voluntad política y contribuye a la formación de los poderes públicos. Es la base de la soberanía popular y permite la renovación periódica de las y los representantes, así como la adopción de decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto.

En México, este derecho fundamental ha transitado por un largo proceso lleno de complejidades y ha estado marcado por diversas reformas y luchas sociales. Desde la Independencia hasta la actualidad, el derecho al sufragio ha avanzado para incluir a diferentes sectores de la población, como reflejo de cambios políticos y sociales significativos. Históricamente, el sufragio ha evolucionado: de ser un privilegio para unas pocas personas, se ha convertido en un derecho universal que abarca diferentes grupos sociales, económicos y de género.

De ese modo, en México, el derecho al voto se ha ido afianzando paulatinamente conforme se han dado los diversos avances democráticos, sobre todo en los últimos 25 años, con la consolidación de un sistema electoral que, si bien es robusto y altamente complejo, descansa esencialmente en el voto de la ciudadanía y en el anhelo de una libre determinación del pueblo. En este sentido,

entre más grande sea la participación ciudadana en la toma de decisiones de su comunidad y entre más esté vinculado el pueblo a su gobierno, más se ha de reflejar la pluralidad y la diversidad del país, ampliando la representación de cada sector poblacional en búsqueda del respeto pleno de sus derechos humanos. (Franco, 2016, p. 13)

El derecho al voto es reconocido en los ámbitos nacional e internacional. En México, su marco jurídico está determinado en la CPEUM:

Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía:

I.- Votar en las elecciones populares;

[...]

Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

III. Votar en las elecciones, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, en los términos que señale la ley;

[...]

Artículo 41. La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 35, 36 y 41, 2024)

Este derecho fundamental se complementa con el reconocimiento de la nación mexicana como una composición pluricultural, sustentada en sus pueblos indígenas, cuya libre determinación y autonomía debe garantizar que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

[...]

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

[...]

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

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

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto

Derecho al voto de personas no activas en la comunidad

federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2, 2024)

En el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, cuya entidad es la ocupa a este capítulo, el derecho al voto se establece como obligación y prerrogativa de la ciudadanía, en sus artículos 23 y 24. Asimismo, en ella se decreta la protección y promoción de las prácticas democráticas en todas las comunidades indígenas y afroamericanas del estado para la elección de sus ayuntamientos, así como los mecanismos para garantizar la plena y total participación de la mujer en los procesos electorales y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada en condiciones de igualdad; su contravención será sancionada. De igual modo, destaca la prohibición de que, en ningún caso, las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de las personas oaxaqueñas, lo que garantiza la universalidad del sufragio.

En el ámbito internacional, el derecho al voto está previsto en diversos instrumentos jurídicos, como los siguientes.

1) Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Artículo 21

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto. (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948)

2) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Artículo 25

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

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966)

3) Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José):

Artículo 23. Derechos Políticos

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

- a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Convención Americana sobre Derechos Humanos [Pacto de San José], 1978, p. 7)

Estos instrumentos internacionales obligan a los estados parte, incluyendo a México, a garantizar el ejercicio efectivo de este derecho. Ahora bien, cuando se habla de sistemas normativos internos, se encuentran escenarios en los cuales se pueden presentar

distintas tensiones surgidas entre el efectivo ejercicio del derecho a la autonomía y la libre determinación, y los derechos de las personas pertenecientes a las comunidades indígenas, como son sus derechos de participación, así como al voto activo y pasivo. (Bustillo, 2016, p. 42).

Esto implica una colisión de los derechos fundamentales, por lo que le tocará a la persona juzgadora determinar cuál es la norma que menos vulnera, la que más protege y la que resulta más favorable a las personas involucradas, además de tener en cuenta los factores en los que se

Derecho al voto de personas no activas en la comunidad

da el ejercicio de dichos derechos, considerando que todos tienen reglas y principios (Bustillo, 2016).

Derecho al voto de personas no activas en la comunidad

En julio de 2023, personas indígenas mixtecas originarias de San Pedro Mártir Yucuxaco, Oaxaca, entablaron comunicación con la DPE, con la pretensión de impugnar el resultado de la Asamblea General Extraordinaria de Consulta, celebrada en esta comunidad el 23 de julio de 2023. En ella se determinó que únicamente las personas activas, mayores de 18 años de edad, originarias de la citada localidad, tendrían el derecho de votar y ser votadas para la elección extraordinaria de concejales para el trienio 2023-2025, lo que les causaba agravio, al impedirles ser personas activas conforme a los usos y costumbres de la comunidad, por lo que se vulneraba su derecho al voto.

A partir de estos planteamientos, se levantaron 4 solicitudes de servicio: 1) 1 persona con discapacidad indígena mixteca; 2) 1 mujer adulta mayor; 3) 1 joven estudiante, y 4) 1 mujer, esposa de un jefe de familia, a fin de promover, ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO), un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía en el régimen de sistemas normativos internos. El resultado de la mencionada asamblea se controvirtió, y se excluyó del derecho al voto activo y pasivo, en la elección de las personas concejales, a aquellas que no son activas ni originarias de dicho municipio, para hacer valer lo siguiente.

1) La vulneración del principio de igualdad y no discriminación.

Se señala el ejercicio excesivo de la facultad de la Asamblea General Comunitaria de San Martín Yucuxaco, la cual reservaba el uso del derecho a votar a quienes aportaran una cantidad pecuniaria (personas activas), disposición discriminatoria basada en una categoría sospechosa.

Y, no obstante que se trate de un régimen bajo sistemas normativos indígenas, este no escapa del cumplimiento de los parámetros de

constitucionalidad y convencionalidad; de lo contrario, implicaría que cualquier autoridad tradicional podría imponer restricciones y requisitos internos que pudieran resultar discriminatorios.

2) La vulneración del derecho al voto pasivo y activo.

Si bien se reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas a la vigencia y aplicación de sus sistemas normativos internos —específicamente el derecho de llevar a cabo el procedimiento deliberativo y la elección en asamblea general, en la que se eligen a las personas depositarias del poder público—, también lo es que tal derecho no es ilimitado o absoluto; su ejercicio debe estar invariablemente supeditado a los principios y normas establecidas en la Constitución federal y en los tratados internacionales, como es el caso del sufragio universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía.

Por tanto, los resultados de la asamblea, previos a la realización de la elección de las concejalías, deben satisfacer el principio de universalidad del sufragio en sus diversas vertientes.

Además de ello, se señaló el marco normativo de cada grupo en situación de vulnerabilidad, así como la perspectiva para juzgar a las personas con discapacidad, adultas mayores, juventudes y de género.

Como resultado, el TEEO, por unanimidad de votos, el 9 de agosto de 2023, en el juicio identificado con el número de expediente JDCI/78/2023 y acumulados, resolvió declarar fundados los agravios hechos valer por la parte actora y señaló que la dinámica del sistema normativo interno propicia una exclusión injustificada de la ciudadanía indígena basada en tres categorías sospechosas, lo cual excluye, de manera desproporcionada, a las personas que carecen de dicho estatus, y las limitaciones no están justificadas.

En ese sentido, la resolución señaló lo siguiente:

3. *Decisión.*

[...]

en el caso se tiene que en el Municipio de San Pedro Mártir Yucuxaco, Oaxaca; existe un conflicto intracomunitario originado respecto de las personas que pueden votar y ser votadas para ser autoridades municipales.

De tal manera que, si bien estas modificaciones provienen de la expresión de la mayoría de las personas que integran la Asamblea General Comunitaria, *lo cierto es que esta dinámica del sistema normativo*

Derecho al voto de personas no activas en la comunidad

interno propicia una exclusión injustificada de la ciudadanía indígena basada [énfasis añadido] en tres categorías sospechosas como lo es la discriminación por la condición de las personas *adultas mayores, de personas con discapacidad y mujeres que no son jefas de familia* [énfasis añadido].

En efecto, el criterio de condicionar el ejercicio del voto y de ser votados a las personas que obtengan el estatus de activo, entendiéndose a este, *los que han prestado servicio comunitario, los que aportan cooperación económica y los que son jefe o jefa de familia* [énfasis añadido], excluye de manera desproporcionada a las personas que carecen de este estatus, limitando y circunscribiendo el ejercicio del voto activo y pasivo *a un grupo reducido de personas con el estatus de activos* [énfasis añadido].

Además, se observa que, si bien las comunidades indígenas pueden limitar el ejercicio del derecho fundamental del voto, esas limitaciones deben estar vinculadas con criterios razonables de pertenencia o identidad a la comunidad.

Así, al no evidenciar las autoridades señaladas como responsables, las razones por las cuales consideran que las personas activas pueden votar y ser votados, constituye una restricción interna válida, se puede afirmar que la condición del estatus activo obedece *a un factor de poder que en nada privilegia la pertenencia a la comunidad ni fortalece las relaciones de solidaridad entre sus integrantes, ni el respeto y la conservación de su cultura* [énfasis añadido].

En tales consideraciones, este Tribunal considera fundados los agravios hechos valer por la parte actora. (Sentencia JDCI/78/2023 y acumulados, 2023)

De esa manera, se dejó sin efectos el acuerdo determinado en la Asamblea General Extraordinaria de Consulta, en la que se decretó que únicamente las personas activas mayores de 18 años de edad, originarias de San Pedro Mártir Yucuxaco, Oaxaca, tendrían derecho a votar y ser votadas para la elección extraordinaria de concejales.

Asimismo, para que dicha disposición no fuera aplicable a las personas adultas mayores, personas con discapacidad y mujeres que no son jefas de familia, se ordenó que dicha leyenda fuera señalada al momento de emitir la convocatoria para la elección, a fin de que pudieran participar en el ejercicio del derecho al voto.

SÉPTIMO. EFECTOS DE LA SENTENCIA

[...]

2. Se ordena al Comisionado Municipal Provisional que, al momento de emitir la convocatoria, emita la leyenda siguiente: únicamente las

personas activas mayores de dieciocho años de edad, originarios de San Pedro Mártir, Yucuxaco, Oaxaca; tendrán derecho de votar y ser votados para la elección extraordinaria de concejales para el periodo comprendido del (2023-2025), “quedando exceptuadas las personas mayores, las personas discapacitadas y las mujeres que no son jefas de familia” para que puedan votar y ser votados para la elección extraordinaria de concejales para el periodo comprendido del (2023-2025). (Sentencia JDCI/78/2023 y acumulados, 2023)

Así, las personas asesoradas pudieron participar con el ejercicio de su derecho al voto el día de celebración de la asamblea electiva.

Conclusiones

Como se puede advertir, el papel de la Defensoría en el presente asunto adquirió relevancia al garantizar el respeto del derecho a votar de las personas no activas en la comunidad en las normas de derecho consuetudinario, con lo que se determinó que los sistemas normativos internos no pueden vulnerar la participación de las personas con discapacidad, adultas mayores, jóvenes y mujeres no jefas de familia, lo cual incide en una mayor participación en la vida política de sus comunidades.

Es imprescindible garantizar el efectivo ejercicio de los derechos político-electorales de uno de los sectores más vulnerados en el país y brindar las herramientas para un acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

De ahí la importancia del trabajo que realiza la Defensoría, a partir de sus servicios gratuitos, con atención especializada y perspectiva incluyente, con precedentes que marcan diferencias sustanciales para el pleno ejercicio de los derechos.

Referencias

- Bustillo Marín, Roselia. (2016). *Derechos políticos y sistemas normativos indígenas. Caso Oaxaca*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://www.te.gob.mx/editorial/pdf/1137>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2023). <https://www.oaxaca.gob.mx/cocitei/wp-content/uploads/sites/48/2019/07/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-LIBRE-Y-SOBERANO-DE-OAXACA.pdf>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). (1978). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Organización de las Naciones Unidas. (1948). <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Franco Cuervo, Juan José. (2016). *El derecho humano al voto*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments-international-covenant-civil-and-political-rights>
- Sentencia JDCI/78/2023 y acumulados, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2023). <https://teeo.mx/index.php/actividad-jurisdiccional/sentencias/4-jdci/3353-jdci-78-2023-y-acumulados>.

Ejercicio del cargo y derechos reproductivos

Rosita de Lourdes Cancino Verdi

*La fortaleza de la mujer no se mide en cuánto aguanta,
sino en cuánto lucha para lograr lo que se proponga.*

Anónimo

Introducción

En México, los factores que han provocado el aumento de la violencia de género son diversos. En los estudios realizados durante años se afirma que existe un sentimiento generalizado de banalización de la vida humana y de los derechos personales, que otorgan un sentido radical de incertidumbre como horizonte de vida. (Incháustegui, 2018, p. 12).

El registro de estos hechos, al igual que el resto de las formas de violencia en contra de las mujeres, es una condición necesaria para su atención, prevención o sanción. También constituye un requisito para impulsar la política y las acciones preventivas o correctivas tendentes a erradicar las modalidades de la violencia contra ellas, como lo ha señalado la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a partir de la recomendación general número 19 del Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

Elementos contextuales

La recomendación general número 19 indica explícitamente que los estados parte alienten la recopilación de las estadísticas de investigación de

Ejercicio del cargo y derechos reproductivos

la amplitud, las causas y los efectos de la violencia, así como la eficacia de las medidas para prevenir y responder a ella. Derivado de esto, a continuación se muestran las cifras de los juicios por violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMRG), tramitados en el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO), en 2019 y 2020.

Cuadro 1. Juicios resueltos de violencia política contra las mujeres

2019	2020
Juicios por VPMRG: 30	Juicios por VPMRG: 47
12 %	23 %

Nota: VPMRG, violencia política contra las mujeres en razón de género.
Fuente: Elaboración propia con base en Martínez (2020).

Es necesario insistir en que los datos, en efecto, son importantes, pues con las cifras obtenidas se puede valorar el porcentaje de ascenso y descenso anual, condición que ayuda a estimar el trabajo de prevención o el incremento de los actos de violencia contra las mujeres y, de alguna manera, encontrar la forma de garantizar su integridad, su libertad y sus derechos.

No se debe dejar de mencionar que, en ese sentido, el Observatorio de Participación Política de las Mujeres en Oaxaca realiza una loable labor, al proporcionar las cifras de los casos de VPMRG en su informe; lo anterior, debido a que está integrado por varias instituciones públicas del estado que coadyuvan, de forma coordinada, a detectar el incremento o la disminución de dichos casos.

Litigio en torno al caso

Planteamiento del caso

El caso aconteció en un municipio de Oaxaca. Una regidora, de origen mixteco, electa por el sistema de partidos políticos para el periodo 2019-2021, acudió a solicitar los servicios de la Defensoría Pública Electoral (DPE). La persona fue atendida y se decidió optar por un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía

(JDC), para poner de manifiesto el asunto ante la autoridad correspondiente y facilitar su acceso a la justicia.

En la narrativa de los hechos, se hicieron patentes las discriminaciones de las cuales era objeto la regidora, pues era evidente que no podía ejercer de forma plena su cargo, sobre todo cuando dio a conocer que estaba embarazada. No se le permitía opinar ni tener injerencia respecto a los temas del ayuntamiento, principalmente los que tenían que ver con los recursos o la cuenta pública, y, más grave aún, no se le respetó su derecho a gozar de la licencia de maternidad, derivado de todos los obstáculos que enfrentó desde que no se le permitió presentar el escrito en el que daba a conocer que tenía que irse en el periodo que comprendía la licencia de maternidad.

Ante su insistencia, solo algunos regidores le recibieron su constancia; los demás le plantearon que tenían instrucciones de la presidenta municipal de no hacerlo. De igual modo, la regidora intentó, en varias ocasiones, hablar con la presidenta municipal, y ella siempre le ponía pretextos para no recibirla; sin embargo, debido a la insistencia, esta solo le recibió la copia del certificado médico con el que contaba, sin firmarle el acuse, al grado de decirle que “no la presionara y que, si no podía con el compromiso, para qué se embarazaba”, entre otras cosas discriminatorias hacia su persona. Así, le negó el goce de un derecho humano, como la licencia de maternidad para poder cuidar de su bebé.

En consecuencia, en el escrito de demanda se alegó que, además de los hechos que se indican, se hicieron valer los siguientes agravios:

- 1) Derecho de ser votada, en su vertiente del pleno ejercicio y desempeño de su cargo como regidora de Hacienda.
- 2) Violencia política y el derecho de vivir una vida libre de violencia.
- 3) Derecho de ser votada, en su vertiente del pleno ejercicio y desempeño de su encargo, relativo al pago de sus dietas de forma completa y puntual.

Asimismo, se aportaron las pruebas que sustentaban lo dicho por la regidora; no obstante, el asunto fue presentado ante el TEEO, el cual, al momento de resolver, llevó a cabo un análisis sin perspectiva

intercultural y de género, que puede consultarse en el estudio de fondo del expediente JDCI-90/2019,¹ y resolvió de la siguiente forma:

Primero. Este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca es competente para resolver el presente juicio ciudadano.

Segundo. Se declara parcialmente fundado el agravio relativo a la obstrucción del ejercicio del cargo de la actora como integrante de la Comisión de Hacienda, por parte de la Presidente Municipal, pues no ha sido convocada a las sesiones que ha realizado dicha Comisión.

Tercero. Se declara infundado el agravio hecho valer por la actora, consistente en la omisión de pagarle sus dietas de manera puntual y completa.

Cuarto. Se declara inexistente la violencia política por razones de género denunciada por la actora Laura Cuenca Chávez.

Quinto. Se ordena a la Presidenta Municipal del Ayuntamiento de Ahuehuetlán, Silacayoapan, Oaxaca, dé cumplimiento a lo ordenado en el apartado de efectos de la presente sentencia.

Sexto. Se dejan sin efectos las medidas de protección dictadas a favor de Laura Cuenca Chávez, mediante acuerdo plenario de quince de Julio del año en curso. (Sentencia JDCI-90/2019, 2019)

Estrategia para la defensa legal

Como parte del litigio estratégico, se llevó a cabo un análisis de la resolución considerando que no se juzgó con perspectiva de género ni con perspectiva intercultural, debido a que la regidora de Hacienda es una mujer indígena. Por lo tanto, se debió tomar en cuenta el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren Derechos de Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas, así como el Protocolo para la Atención de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

En la demanda presentada, se plantearon argumentos válidos que exponen el error en el momento de resolver el asunto por parte del TEEO, además de un análisis minucioso de la normatividad constitucional y convencional, en el que se explicó la vulneración a su derecho a que se juzgue su caso con perspectiva de género e intercultural y que no acreditar la VPMRG daba como resultado que seguía presente la vulneración de los derechos humanos de la regidora.

¹ El testado es añadido de la autora.

Máxime porque, como se sabe, en el ámbito de la competencia, las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2023). En tal virtud, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, como en el caso que se planteaba.

De tal manera, se hizo valer como acto impugnado la sentencia emitida el 30 de agosto de 2019, por el TEEO, en el expediente JDC/90/2019, en la parte relativa al estudio de fondo del asunto, por lo que hace a la VPMRG planteada y la declaratoria de su inexistencia. Debido a ello, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dio entrada al medio de impugnación referido.

La DPE, con sensibilidad y perspectiva de género en el caso, arribó a la conclusión de que era necesario hacer uso de la cadena impugnativa para hacer valer el derecho a ejercer el cargo sin menoscabo del respeto a sus derechos reproductivos y libre de violencia, para lo que se presentó el JDC, el cual fue radicado por la Sala Regional Xalapa con el número de expediente SX-JDC-326/2019.

Este medio de impugnación es importante, pues se hace valer, mediante un análisis razonado, la vulneración de la sentencia del Tribunal local, y se concluyen los argumentos con dos puntos importantes:

- 1) Falta de congruencia interna y externa.
- 2) Falta de perspectiva de género, elemento esencial para alcanzar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

Con base en tales explicaciones, se pone en evidencia la falta de perspectiva de género en este caso particular.

Resalta la importancia de que exista este tipo de impugnaciones, debido a la complejidad que implican estos casos de VPMRG, así como la invisibilización y normalización en la que se encuentra este tipo de situaciones. Se instó a que se analizara en forma detallada y de acuerdo al Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género.

Lo anterior, porque el derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad

Ejercicio del cargo y derechos reproductivos

de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos.

La Sala Regional Xalapa radicó la demanda con la clave SX-JDC-326/2019 y concluyó, en su estudio de fondo, que se trata de conductas estereotipadas que demuestran la violencia ejercida en agravio de la regidora de Hacienda por cuestiones de género, toda vez que se menospreció su derecho a la salud y su vida reproductiva y se reforzaron los estereotipos que prevalecen acerca de la condición de mujer, los cuales han tenido un impacto diferenciado en el ejercicio de un cargo público de elección popular, en el que las mujeres históricamente han enfrentado una situación de desventaja.

De ahí que esté acreditado que la violencia ejercida en contra de la actora se dirigió a ella por ser mujer y tuvo como base elementos de género, puesto que, en términos simbólicos, se demeritó la participación de una mujer, en el ejercicio de sus funciones, en un cargo público de un ayuntamiento, por estar embarazada, con lo que se reproducen estereotipos de los roles que normalmente se asignan a ellas.

La Sala Regional Xalapa consideró que los actos desplegados en contra de la actora tuvieron un impacto diferenciado en las mujeres, puesto que la dejaron en estado de vulnerabilidad en el desempeño del cargo. Por tanto, al encontrarse en estado de gravidez, que requiere de atención y cuidados especiales, el trato recibido produce condiciones de desventaja en las mujeres embarazadas que optan por incorporarse a la esfera pública y, particularmente, a un cargo de representación popular.

Además, también reflexionó y fue concluyente al mencionar en la resolución que sí hubo afectación de manera desproporcionada, puesto que no solo se vulneró su derecho al pleno ejercicio del cargo, sino que se perjudicaron sus derechos humanos y los de su hija o hijo en gestación, al no brindarse la atención que era debida en la condición que guardaba la enjuiciante.

En ese sentido, la Sala Regional Xalapa, al realizar debidamente el estudio de fondo respecto de los criterios tomados en la sentencia del TEEO, el 4 de octubre de 2019, resolvió de la siguiente manera sus efectos:²

² El testado es añadido de la autora.

Declara la existencia de violencia política en razón de género en agravio de Laura Cuenca Chávez, en su calidad de Regidora de Hacienda del Ayuntamiento de Ahuehuetitlán, Silacayoapam, Oaxaca.

En consecuencia, se ordena a todos los integrantes del Ayuntamiento abstenerse de realizar acciones u omisiones que de manera directa o indirecta tengan por objeto o resultado, intimidar, molestar o causar daño, perjuicio u obstaculizar el ejercicio del cargo de Regidora de Hacienda de la ahora actora.

Asimismo, se destaca que esta Sala Regional en diverso precedente judicial (Sentencia SX-JRC-140/2018), ha sostenido que este tipo de conductas son reprochables, al haber considerado que, quien las comete no cuenta con un modo honesto de vivir, y consecuentemente, dicha circunstancia podría derivar en la inelegibilidad para ocupar un cargo de representación por haber cometido actos de violencia política en razón de género.

Por ende, se vincula a la presidenta municipal del Ayuntamiento de Ahuehuetitlán, Silacayoapam, Oaxaca, para que, como medidas de no repetición, con el apoyo de las diversas instituciones públicas defensoras de los derechos humanos y de la mujer, solicite, implemente y participe en programas de capacitación y sensibilización en materia de género y derechos de la mujer, dirigidos a los integrantes del propio Ayuntamiento tales como:

Para tales como efectos se vincula a las instituciones siguientes:

- a) Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.
- b) Secretaría de las Mujeres de Oaxaca.
- c) Fiscalía General del Estado de Oaxaca.
- d) Comisión Especial de Seguimiento a la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de Oaxaca, del Congreso del Estado.

A fin de que en el ámbito de sus atribuciones brinden el apoyo que les solicite el ayuntamiento de Ahuehuetitlán, Silacayoapam, Oaxaca, para la implementación de los referidos programas de capacitación.

Asimismo, el Ayuntamiento de Ahuehuetitlán, Silacayoapam, Oaxaca, deberá proveer lo necesario a efecto de que se subsanen las irregularidades derivadas de la sustitución de la actora por su suplente, toda vez que se ha estimado como indebido que la Regidora de Hacienda hubiera tenido que asumir el pago de las dietas que correspondía a la aludida suplente.

Además, en razón de que la suplente desempeñó de manera provisional el cargo de Regidora de Hacienda, durante la ausencia de la propietaria en el propio ayuntamiento, deberá ser restituida en las prestaciones o derechos que dicho ayuntamiento dejó de reconocerle durante el ejercicio de dicha función.

Ejercicio del cargo y derechos reproductivos

Se instruye al ayuntamiento, para que rinda un informe mensual al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, hasta que concluya el periodo de la actora como Regidora Municipal, respecto de las acciones que instrumenten para cabal cumplimiento de lo ordenado.

Además, como garantía de satisfacción, se ordena al Tribunal local que el resumen de la presente sentencia, que se inserta a continuación, sea fijado en el espacio destinado para los estrados del Ayuntamiento Ahuehuetitlán, Silacayoapam, Oaxaca, por el actuario que al efecto designe el Tribunal local.

Se deja firme la determinación de la responsable de declarar fundado el agravio relativo a la obstrucción del cargo de la actora y, por consecuencia, lo ordenado en el apartado de efectos de dicha ejecutoria. (Sentencia SX-JDC-326/2019, 2019)

Destaca, en los efectos, que los actos atribuidos a la presidenta municipal y a varios regidores más del ayuntamiento constituían VPMRG en perjuicio de la regidora de Hacienda, lo que le daba la razón, al estimar que se incumplió con el deber de juzgar con perspectiva de género.

Lo anterior, dada la importancia por su condición de mujer y el estado de embarazo de la representada, ya que es evidente que la presidenta municipal, en el ejercicio de sus funciones, no hizo lo necesario para garantizar los derechos humanos de la regidora, al ser omisa en atender su solicitud de licencia de maternidad y proveer lo conducente para suplir su ausencia durante el tiempo en el que debía separarse del cargo, además de consentir que, con sus propios recursos económicos, pagara a su suplente las dietas correspondientes por el desempeño de sus funciones.

Derivado de ello, se solventó la vulneración de la cual había sido objeto la afectada, al modificar la sentencia del 30 de agosto de 2019, emitida por el TEEO en el juicio de la ciudadanía JDC/90/2019, por las razones ya mencionadas en esta narrativa, las cuales se precisan en el considerando último de la ejecutoria.

Lo más importante de este simbólico caso fue que originó que se incluyera la afectación a los derechos reproductivos como supuesto de VPMRG en la normativa, tanto federal como local.

Conclusiones

De casos como el anterior, se destaca que se han logrado reformas que ayudan a tener un avance ante las conductas constitutivas de violencia contra las mujeres. Cabe mencionar que, en Oaxaca, la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género ha sido medular para que este tipo de conductas sean visibilizadas en el estado y para que ellas tengan un pleno acceso a la justicia.

Consecuencia de ello fue que, el 13 de abril de 2020, la Cámara de Diputados del Estado de Oaxaca aprobó diversas disposiciones que reconocen la existencia de la problemática de la VPMRG; esto conllevó reformar y adicionar disposiciones en las leyes específicas en la materia, como la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, entre otras. Por consiguiente, el objetivo principal de esta reforma es armonizar el marco jurídico local con las disposiciones federales ya aprobadas y, con ello, garantizar que las mujeres participen en la política sin violencia, es decir, asegurar su acceso a una vida libre de violencia antes, durante y después de los procesos electorales, en el desempeño de sus cargos públicos y en todo tipo de participación o actuación en dicho ámbito.

Un ejemplo de ello se contempla en la reforma a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que, en su artículo 20 ter, fracción XV, a la letra dice:

Artículo 20 Ter. La violencia política contra las mujeres puede expresarse, entre otras, a través de las siguientes conductas:

XV. Discriminar a la mujer en el ejercicio de sus derechos políticos por encontrarse en estado de embarazo, parto, puerperio, o impedir o restringir su reincorporación al cargo tras hacer uso de la licencia de maternidad o de cualquier otra licencia contemplada en la normativa. (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, artículo 20 ter, fracción XV, 2021)

Derivado de lo anterior, es importante reiterar la armonización realizada a la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, de Oaxaca, la cual refiere lo siguiente:

Artículo 11 Bis. Se consideran actos de violencia política, entre otros, aquellos que: “n) Discriminen a la autoridad electa designada o en el

Ejercicio del cargo y derechos reproductivos

ejercicio de la función político-pública, por razón de su género o por encontrarse en la etapa de embarazo, parto y puerperio [...]”. (Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, artículo 11 bis, 2009)

En consecuencia, se considera que el asunto abordado —y que tuvo un seguimiento jurisdiccional al agotarse la cadena impugnativa, a fin de hacer valer los derechos de la regidora— es un caso relevante derivado de las peculiaridades que se refieren, pues sentó los precedentes para que se estableciera este tipo de conducta como una de las modalidades de violencia política en razón de género, lo cual fue inclusiva al armonizarse las normas federales y las locales de Oaxaca.

El caso analizado permite advertir la doble discriminación de que son objeto, o pueden ser, las mujeres, debido al hecho de serlo y a su procedencia indígena, más aún cuando se vincula un asunto al derecho de salud reproductiva y estas se encuentren ocupando cargos públicos de elección popular.

De ahí la importancia de la sentencia emitida, cuyo fin es evitar que este tipo de conductas sigan normalizándose, para lo que es importante el aporte de las reformas para prevenir y eliminar todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres, y que ellas, por medio de la Defensoría, puedan tener acceso a la justicia, con resoluciones que hagan valer sus derechos político-electorales, y que sean restituidas, de manera efectiva, en el ejercicio y desempeño de los cargos para los que fueron electas.

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricrQza8We7yhvIbcaG5V5q+xgHNIW9SYsJjqdW/fliVTw==>
- Incháustegui, Teresa. (2018). *Violencia feminicida en México*. ONU Mujeres. https://mexico.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2013/2/Feminicidio_Mexico-1985-2010%20pdf.pdf
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (2021). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Ley_GAMVLV.pdf
- Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género. (2009). https://www.congresoaxaca.gob.mx/legislacion_estatal.
- Martínez, Maribel. (2020, 20 de diciembre). En 2020, crece violencia política contra las mujeres en Oaxaca: Observatorio de Género. *RIOaxaca*. <https://www.rioaxaca.com/2020/12/22/en-2020-crece-violencia-politica-contra-las-mujeres-en-oaxaca-observatorio-de-genero/>
- Recomendación general N.º. 19. (1992). Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, Organización de las Naciones Unidas. https://violencia.genero.org/web/wp-content/uploads/2017/07/cedaw_1992.pdf
- Sentencia SX-JRC-14/2018, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2018). https://www.te.gob.mx/EE/SX/2018/JRC/140/SX_2018_JRC_140-762023.pdf.
- Sentencia JDCI-90/2019, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2019). <https://teeo.mx/index.php/actividad-jurisdiccional/sentencias>
- Sentencia SX-JDC-326/2019, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-326-2019>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2017). *Protocolo para la atención de la violencia política contra las mujeres en razón de género* (3.ª ed.).

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Constitucionalidad de requisitos para cargos de representación de pueblos originarios

Rafael Cruz Vargas

Introducción

El control de constitucionalidad acerca de las reglas relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos-electorales establece una clara relación entre la justicia y la democracia a partir de dos ideas previas: la primera, que la democracia y los procesos electorales deben ceñirse a la ley y al derecho y, la segunda, en consecuencia, que los conflictos derivados deben resolverse en la sede judicial. Esto es la llamada judicialización de la política.

Las reglas que componen el sistema normativo interno de un pueblo originario no son la excepción. Los procedimientos que sirven para la elección de las autoridades tradicionales y representativas de los pueblos o las comunidades indígenas deben cumplir con determinados mínimos formales y materiales para considerarse válidos y, entonces, ser exigidos a sus integrantes; particularmente, los requisitos que se imponen para que una persona sea elegible a un cargo, pues los motivos para excluir a una persona de la posibilidad de ocupar y ejercer una posición representativa en su comunidad deben estar muy bien justificados, de lo contrario, podría considerarse como una arbitrariedad —una injusticia—.

Principios como la certeza jurídica, la razonabilidad, la proporcionalidad y, sobre todo, el respeto y la protección de los derechos fundamentales son trasladables al contexto de un sistema normativo interno, por lo que son susceptibles del control judicial de constitucionalidad y

Constitucionalidad de requisitos para cargos de representación de pueblos originarios

convencionalidad, con los parámetros de la perspectiva intercultural, por supuesto.

En efecto, el constitucionalismo pluricultural es fuente de tensiones y, por ende, de conflictos. El caso que se revisa en el presente texto se trata de un problema entre una autoridad tradicional, encargada de la organización del procedimiento electivo de un cargo representativo, y una persona integrante de la comunidad interesada en participar como candidata. Esto es, una complicación que surgió a partir de determinadas reglas del sistema normativo interno que afectaron la pretensión de la candidata de participar por un cargo de elección; particularmente, a partir de que se condicionó el derecho de obtener una candidatura al pago de una cuota y se limitó la posibilidad de reelección en el cargo de subdelegado ante la alcaldía.

En ese sentido, el caso genera diversas interrogantes que pueden ser interesantes para el análisis desde una perspectiva constitucional. ¿Cómo se identifica un sistema normativo interno? Es decir, ¿existe alguna regla de reconocimiento en un sistema de esta naturaleza?, ¿cuál es el grado de discrecionalidad de la autoridad encargada de generar los preceptos de un sistema normativo interno?, ¿tiene límites?, ¿debe un sistema normativo caracterizado por la protección de un colectivo respetar los derechos individuales?

Subdelegación de los pueblos originarios en Ciudad de México

En el sur de Ciudad de México se asientan pueblos que se reconocen como originarios, por ocupar el territorio desde antes de la Conquista española (Briseño, 2002, p. 1). Estos han logrado conservar sus formas de organización y convivencia social, a partir de lo cual se dio la necesidad de encontrar figuras que ocuparan un papel de enlace con las autoridades municipales, delegacionales y, actualmente, con las alcaldías de Ciudad de México.

Como lo describió Briseño, al abordar el antecedente directo de estas subdelegaciones,

éstos son electos por su comunidad y al mismo tiempo pasan a formar parte de la administración pública delegacional. Por ello, comparten

en los hechos las facultades consuetudinarias que les otorga el pueblo (y su Derecho Público consuetudinario) y las funciones administrativas establecidas por cada delegación (y el Derecho Público Positivo). (Briseño, 2002, p. 1)

En estos términos, la subdelegación, también conocida como subdelegación auxiliar, es un cargo que puede caracterizarse como un engranaje entre las formas tradicionales de organización de los pueblos originarios y la organización jurídico-administrativa de las alcaldías, como en el ámbito de gobierno en Ciudad de México.

Anteriormente, las autoridades administrativas —delegaciones— participaban directamente en el procedimiento de elección de las subdelegaciones auxiliares (Briseño, 2002, p. 1). Sin embargo, desde hace algunos años, este procedimiento es dirigido y organizado exclusivamente por las instituciones del pueblo originario.

Esa situación distingue, de forma sustancial, las subdelegaciones de los pueblos originarios de otras formas de representación indígena ante las autoridades municipales. En algunos casos, como Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí, la elección de la subdelegación indígena la efectúan directamente las autoridades municipales (Camacho, 2023, p. 133). En todo caso, se prevé la participación de las comunidades indígenas por medio de una consulta previa.

La figura de la subdelegación de los pueblos originarios en Ciudad de México, al revestir esta naturaleza de enlace, debe reconocerse como una autoridad propia de cada pueblo originario, ya que se trata de una institución que ejerce una verdadera representación política del pueblo ante la alcaldía y, a su vez, funge como gestor de las necesidades de su comunidad.

En la Constitución Política de la Ciudad de México y en la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México se establece que las alcaldías deben reconocer a las autoridades y los representantes de los pueblos y barrios originarios y a las comunidades indígenas residentes, cuyo nombramiento sea legal y legítimo, en el marco de sus sistemas normativos.

En el caso de los pueblos originarios, se ha reconocido la facultad exclusiva de sus integrantes por medio de un procedimiento organizado de acuerdo con el sistema normativo interno, consistente en:

Constitucionalidad de requisitos para cargos de representación de pueblos originarios

- 1) La emisión de una convocatoria.
- 2) Una etapa de registro de candidaturas.
- 3) Un periodo de proselitismo o promoción.
- 4) Una jornada electoral en la que participan las personas que forman parte de cada pueblo con el derecho reconocido de votar.

En la convocatoria se definen los plazos del procedimiento y, más importante, los requisitos que deben cumplir las personas interesadas en registrarse para configurar una opción electoral para ocupar el cargo, cuyo cumplimiento o incumplimiento es valorado por la autoridad tradicional encargada de la organización del procedimiento.

Esta determinación resulta crucial para el ejercicio democrático, desde dos perspectivas: en primer lugar, la definición de los requisitos, y, en segundo, valorar si las personas aspirantes están habilitadas para participar, por cumplirlos cabalmente. Si bien existe una amplia discrecionalidad al respecto, lo cierto es que estas determinaciones deben respetar, por un lado, el sistema normativo interno y, por el otro, el derecho individual de las y los aspirantes a participar con su candidatura.

El análisis del caso que se propone en esta ocasión se relaciona precisamente con estas dos etapas: la formulación de la convocatoria para la elección de la subdelegación del pueblo de Chimalcoyoc, en la alcaldía de Tlalpan, y la decisión de impedir que una de las personas aspirantes se registrara por incumplir con los requisitos establecidos en la convocatoria específica de 2022.

Análisis del caso relevante

Descripción del caso

En el pueblo de Chimalcoyoc, Tlalpan, se ha celebrado la elección del cargo de subdelegación en 2013, 2016, 2019 y 2022, años durante los cuales la Junta Cívica ha sido la autoridad tradicional encargada de expedir la convocatoria respectiva.

En el caso que ocupa a este trabajo, se abordó, en específico, la convocatoria para el procedimiento electivo de 2022, dado que la Junta Cívica decidió que uno de los aspirantes a una candidatura incumplía con

los requisitos señalados en sus bases. En particular, se negó su registro como candidato por dos razones:

- 1) Ocupó el cargo de subdelegado entre 2016 y 2019.
- 2) Incumplió la obligación de pagar una aportación para el registro de su candidatura.

Al respecto, cabe hacer un par de precisiones. En las convocatorias expedidas para los procedimientos de 2013, 2016 y 2019, por una parte, no se implementó ninguna regla con respecto a la reelección y, por otra, se previó una obligación de cubrir un depósito en dinero, con el objeto de garantizar el retiro de la propaganda colocada en el periodo de proselitismo; sin embargo, no se supeditó el registro de las candidaturas al cumplimiento del pago, sino que simplemente se trató de una medida para asegurar el retiro de la propaganda.

Si se da lectura al recuento de los lineamientos y las convocatorias de 2013, 2016 y 2019, de la sentencia TECDMX-JLDC-193/2022 y acumulado TECDMX-JLDC-198/2022, se advierte que se aprobó una disposición con la cual se permitía la colocación de propaganda durante el procedimiento; sin embargo, las candidaturas tenían la obligación de retirarla tras su conclusión o, de lo contrario, se haría efectivo un depósito.

Para el procedimiento electivo de 2013, la redacción del requisito referido fue la siguiente:

1. Los (las) candidatos (as) podrán pegar carteles en lugares públicos y deberán retirarlos al término de la campaña. Para asegurar el retiro de la propaganda electoral, los (las) Candidatos (as) realizarán un depósito de \$2,000.00 (DOS MIL PESOS 00/100 M. N), por lo que en caso de que el candidato (a) no lleve a cabo el retiro de la totalidad de su propaganda electoral, la Junta Cívica implementará el mecanismo correspondiente a fin de que se lleve a cabo el retiro de la propaganda electoral, haciendo uso de ese depósito. (Sentencia TECDMX-JLDC-193/2022 y acumulado TECDMX-JLDC-198/2022, 2023)

En 2019, la Junta Cívica implementó la redacción siguiente (numeral 9):

Los candidatos(as) podrán pegar carteles en lugares públicos y deberán retirarlos al término de la campaña. En caso de no cumplir con lo

Constitucionalidad de requisitos para cargos de representación de pueblos originarios

establecido, se destinará el depósito previo para pagar a personal que se encargue de hacer el retiro de dicha publicidad. (Sentencia TECDMX-JLDC-193/2022 y acumulado TECDMX-JLDC-198/2022, 2023)

En tales circunstancias, el aspirante, cuyo registro fue aprobado, inició una cadena impugnativa ante el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX) y la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para revocar la convocatoria en la que se sustentó la negativa, con el argumento de un trato desigual en su contra —por ser el único aspirante que había ocupado anteriormente el cargo de subdelegado—, así como por la aplicación indebida de un requisito que no formaba parte del sistema normativo interno, esto es, la exigencia de una aportación económica para obtener el registro.

Control de constitucionalidad respecto a reglas de sistemas normativos indígenas

Ha sido un criterio sólido y reiterado, tanto de la Sala Superior del TEPJF como de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que las normas consuetudinarias tienen el potencial de violar o, al menos, contrariar los derechos fundamentales, pues su autodeterminación confluye con otros principios de igual categoría, como la dignidad humana, el pluralismo y la protección de las minorías.

La Primera Sala de la SCJN ha señalado que el deber de juzgar con interculturalidad implica resolver el caso concreto atendiendo a la vigencia y aplicabilidad del derecho consuetudinario, así como a su contraste con los derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente (Jurisprudencia 1.^a/J. 92/2022, 2022).

En ese sentido, la Sala Superior del TEPJF ha sido consistente en que, por ejemplo, las normas consuetudinarias relativas a los procesos internos de elección de cargos tradicionales o representantes deben respetar el principio de universalidad del sufragio. Por lo anterior, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren para la renovación de los órganos públicos representativos (Jurisprudencia 37/2014, 2014).

Lo mismo ocurre con el principio de igualdad jurídica. Si bien el Estado reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas para llevar a cabo las elecciones de los integrantes de los órganos de autoridad municipal, conforme a sus usos y costumbres, tal derecho no es ilimitado ni absoluto, ya que su ejercicio debe estar invariablemente regido por las normas y los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en los tratados internacionales que reconocen derechos fundamentales. En este contexto, las normas del derecho consuetudinario deben promover y respetar el derecho al voto de las mujeres, tanto en su vertiente activa como pasiva (Jurisprudencia 22/2016, 2016).

Por su parte, en el precedente SUP-JDC-61/2012, la Sala Superior señaló que el reconocimiento y la aplicación del derecho al autogobierno que asiste a una comunidad indígena en forma alguna pueden traducirse en que las autoridades o la ciudadanía se encuentren compelidas a obedecer aquellas situaciones en que la práctica de ciertos procedimientos o instituciones del derecho consuetudinario pudieran conculcar algún o algunos derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales.

En la misma vertiente se encuentra el pronunciamiento en el expediente SUP-JDC-1740/2012, en el que se determinó que la validez y vigencia del derecho de autogobierno deben ser respetadas por la ciudadanía y las autoridades, con excepción de aquellas costumbres o prácticas que resulten violatorias de los derechos humanos.

Entonces, si los sistemas normativos deben respetar los principios constitucionales y los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución federal y los tratados internacionales, las disposiciones que los componen deben considerarse como susceptibles de control constitucional.

Análisis del Tribunal Electoral de la Ciudad de México y de la Sala Regional Ciudad de México

En primera instancia, el aspirante a candidato a subdelegado del pueblo de Chimalcoyoc, excluido por la Junta Cívica para contender en el procedimiento electivo, interpuso un juicio de protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) ante el TECDMX, para

Constitucionalidad de requisitos para cargos de representación de pueblos originarios

controvertir la validez de los requisitos referidos a una aportación económica y a la prohibición de la reelección, al considerarlos excesivos e inválidos, de conformidad con el sistema normativo que regula estos procedimientos electivos, además de que se derivaron de una actuación arbitraria de la Junta, específicamente para evitar su registro.

El tribunal local resolvió en el sentido de revocar la segunda convocatoria de la Junta Cívica y, en consecuencia, ordenó dejar sin efectos “todas las actuaciones que hayan acontecido con posterioridad a la emisión de la segunda convocatoria” (Sentencia TECDMX-JLDC-193/2022 y acumulado TECDMX-JLDC-198/2022, 2023), esto es, los registros de las candidaturas; cualquier acto tendente al desarrollo y la ejecución de la jornada electiva; los resultados; la entrega de constancias a las personas ganadoras, así como cualquier acto relativo a que la planilla ganadora del proceso electivo asumiera el cargo de subdelegado o subdelegada del pueblo de Chimalcoyoc.

Lo anterior, justamente, por considerar que los requisitos exigidos para la participación en el proceso electivo fueron contrarios a derecho. Por una parte, el requisito de aportación económica, en el concepto del tribunal local, condicionaba injustificadamente la participación a las condiciones de tipo social, lo cual generaba una situación de desigualdad y discriminación; por la otra, en cuanto a la prohibición de la reelección, determinó que se trataba de una limitación al derecho de participación de las personas interesadas en registrarse como candidatas que “no forma parte del sistema consuetudinario”, adoptado por la autoridad en procedimientos anteriores y, además, se estableció de forma improvisada, arbitraria y coyuntural en agravio del aspirante que impugnó.

En la argumentación del tribunal local queda clara la tensión entre la obligación de maximizar el derecho de autodeterminación de las comunidades indígenas, a efectos de evitar afectaciones o interferencias injustificadas en la forma en que eligen a sus autoridades, y las obligaciones del respeto y protección de otros principios y derechos constitucionales que pudieran verse afectados. En palabras del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

Desde esta visión, sin lugar a dudas es nuestra obligación constitucional, en primer lugar, tratar de establecer una compatibilidad y armonía

entre los requisitos establecidos por la Junta Cívica para la elección del cargo de subdelegado, [...] en tanto se presenta inicialmente como una aparente disposición de usos y costumbres amparada bajo el principio de autodeterminación que detenta el Pueblo de Chimalcoyoc, con el derecho de participación política que tiene el actor para contender en la elección y, de ser el caso, ocupar el citado cargo, así como con los principios de certeza y legalidad que rigen en materia electoral. (Sentencia TECDMX-JLDC-193/2022 y acumulado TECDMX-JLDC-198/2022, 2023)

Esta decisión fue controvertida, ante la Sala Regional Ciudad de México (Sentencia SCM-JDC-52/2023), por el candidato que obtuvo el mayor número de votos en el procedimiento electivo que quedó sin efectos, de conformidad con la sentencia del TECDMX, quien argumentó que no fue llamado al juicio y la sentencia no le fue notificada, circunstancias que le impidieron ejercer su derecho a la defensa de sus intereses.

La Sala Regional Ciudad de México dedujo que, efectivamente, se vulneró su derecho porque, en un primer momento, la Junta Cívica no cumplió con el trámite exigido en la legislación procesal electoral y, por ende, fue imposible para el candidato conocer siquiera que se había interpuesto un medio de impugnación en contra de las convocatorias; además, la Sala Regional precisó que, al momento de resolver, la jornada electiva ya se había llevado a cabo y, por tanto, el tribunal local tenía conocimiento de quién había sido el ganador en un procedimiento que terminó siendo revocado, lo cual generaba la exigencia de llamar a juicio al candidato ganador previo a la emisión de su sentencia.

De manera que el asunto regresó al conocimiento del tribunal local, con la exigencia de llamar a juicio al candidato ganador para que efectuara las manifestaciones necesarias en defensa de su derecho. Una vez tramitado el juicio en tales términos, el TECDMX emitió una segunda resolución, sin cambiar su estudio del asunto, pues volvió a revocar la convocatoria y a dejar sin efectos el procedimiento electivo, por los siguientes argumentos:

- 1) El establecimiento de una modalidad de no reelección, consistente en no haber desempeñado previamente el cargo de titular de la subdelegación, concretamente de manera honorífica, resultaba inconstitucional.

Constitucionalidad de requisitos para cargos de representación de pueblos originarios

Lo anterior, pues —a juicio del tribunal local— se trataba de una actuación que revestía las características de una ley privativa, que vulneraba el artículo 13 constitucional, en perjuicio del entonces accionante, al transgredir el principio de igualdad jurídica, ya que el desempeño previo del cargo en forma honorífica se basaba en una calidad subjetiva e individualizada del actor primigenio.

- 2) El requisito de aportar \$2,000 pesos era, igualmente, inconstitucional, pues, desde la perspectiva del tribunal responsable, se trataba de una exigencia que producía una discriminación basada en una categoría sospechosa —motivada por la condición social— y afectaba a una persona perteneciente a un pueblo originario de Ciudad de México.

Ello, pues, para el tribunal local, la discriminación se fundaba en un rasgo estructural de la condición económica y social de las personas aspirantes que afectaba al pueblo en su conjunto —como grupo históricamente sometido a prácticas discriminatorias—, lo que contravenía el artículo 1 constitucional.

Nuevamente, el candidato ganador y otras personas interesadas impugnaron la sentencia del tribunal local, por la vía de un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía ante la Sala Regional Ciudad de México (Sentencia SCM-JDC-178/2023 y acumulado); alegaron que la resolución no atendió de forma exhaustiva los elementos probatorios, consistentes en el expediente del procedimiento electivo, las convocatorias de procedimientos previos, las manifestaciones de la persona llamada a juicio y el cúmulo de pruebas aportadas. Además, arguyeron que los requisitos cuestionados no eran novedosos ni arbitrarios y que, en procedimientos anteriores, ya se requería una aportación económica, por lo que este requisito no podía ser visto como novedoso.

En su estudio, la Sala Regional se decantó por revocar nuevamente la decisión del tribunal local, ahora, por considerar que no se identificó de forma adecuada el marco normativo aplicable. En su argumentación, señaló que, si el TECDMX se basó en la premisa de que los requisitos eran novedosos y, por lo tanto, ajenos al sistema consuetudinario del pueblo de Chimalcoyoc, entonces era indispensable que se identificara plenamente el sistema normativo y las disposiciones aplicables a estos

procedimientos electivos. Por ello, requirió que el Tribunal local profundizara su estudio acerca de este punto en particular.

Para la Sala Regional, esta metodología encuentra su justificación en el tipo de conflicto existente entre la Junta Cívica, el aspirante al que se le negó el registro y el candidato que obtuvo la victoria en la jornada electiva. En sus palabras:

es posible advertir que *se trata de un conflicto intracomunitario* [énfasis añadido], pues los diferendos que forman la presente cadena impugnativa han surgido, por una parte, entre una de las personas participantes y la Junta Cívica, derivado del establecimiento de los requisitos, así como la omisión de responder a sus solicitudes; y, por otra, entre dicha persona —hoy tercera interesada— y quien resultó ganador del proceso electivo —hoy actor—. (Sentencia TECDMX-JLDC-193/2022 y acumulado TECDMX-JLDC-198/2022, 2023)

En general, se admite la siguiente tipología de los conflictos, en los cuales intervienen las personas o las comunidades indígenas:

- a. *Los conflictos interpersonales*: se refieren a las situaciones que ocurren entre individuos.
- b. *Los conflictos intracomunitarios*: se refieren a las situaciones que ocurren entre grupos de individuos de la misma comunidad.
- c. *Los conflictos intercomunitarios*: se refiere a las situaciones que ocurren entre grupos de individuos de distintas comunidades.
- d. *Los conflictos con terceros (extracomunitarios)*: se refiere a las situaciones que ocurren entre un indígena y un tercero o el Estado hondureño, en territorio indígena. (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2023, p. 27)

La clasificación también fue adoptada por la Sala Superior en la jurisprudencia 18/2018, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN, en la cual se define como conflicto intracomunitario aquel que se suscita “cuando la autonomía de las comunidades se refleja en ‘restricciones internas’ a sus propios miembros” (Jurisprudencia 18/2018, 2018). Según la Sala Superior, “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” (Jurisprudencia 18/2018, 2018).

Constitucionalidad de requisitos para cargos de representación de pueblos originarios

Así, la Sala Regional, al considerar que se encontraba ante un conflicto intracomunitario, sostuvo que resultaba indispensable analizar el sistema normativo interno —incluso allegarse de mayores elementos para conocerlo e identificarlo, si fuera necesario—, con el objeto de estar en una mejor posición para determinar si, efectivamente, los requisitos cuestionados formaban parte del sistema y, en su caso, verificar que su aplicación significaba una afectación a los derechos de uno de los miembros de la comunidad.

En cumplimiento, el TECDMX aprobó una tercera resolución, en la cual se hizo un análisis conciso y detallado de las convocatorias emitidas por la Junta Cívica en los procedimientos electivos celebrados en 2013, 2016 y 2019, a partir de las cuales se contrastaron los requisitos que se calificaban como inconstitucionales. Se observó que, previo a 2022, en la comunidad no se habían exigido tales condiciones para que una persona tuviera derecho a registrar su candidatura a una subdelegación.

A fin de cuentas, luego de una larga cadena impugnativa, tal como se describió, se revocó el procedimiento electivo para celebrarse uno nuevo, sin la exigencia de una aportación económica para obtener el registro y en el que se permitiera la inscripción a aquellas personas que hubieran ocupado la subdelegación.

Conclusiones

Las tensiones que genera el pluralismo jurídico en el diseño del artículo 2 constitucional son latentes, no solo por la relación existente entre las comunidades indígenas y otras estructuras, como las instancias estatales, sino porque las instituciones también ocupan un papel en la resolución de los conflictos, que surgen por las dinámicas de los sistemas normativos internos.

El reconocimiento del derecho colectivo al diseño de sus formas de organización conlleva el reconocimiento de la posibilidad de que ese sistema consuetudinario genere afectaciones en los derechos de las personas que forman parte de la comunidad, situación en la cual no prevalece, de forma automática, el derecho colectivo, sino que debe analizarse a la luz de los derechos individuales, los cuales van a tener

su fuente en disposiciones normativas de diversa naturaleza, principalmente en la Constitución y los tratados internacionales.

Esta circunstancia trae consigo, a su vez, una tensión normativa —aunque también política— entre los sistemas normativos indígenas y las normas de reconocimiento de los derechos fundamentales, de la cual no escapa la facultad de los tribunales electorales de ejercer el control judicial de constitucionalidad y convencionalidad.

Como bien lo identificó la Sala Regional Ciudad de México, el caso revisado aquí saca a la luz cómo es que una persona puede verse agraviada en sus derechos, a partir de una determinación sustentada en el derecho colectivo de la autodeterminación. Las resoluciones descritas ofrecen una metodología concreta para analizar esta clase de conflictos, que pondera adecuadamente entre el derecho colectivo a la autodeterminación, a partir de la identificación precisa del sistema normativo y los derechos individuales de quienes pertenecen a las comunidades indígenas, conforme a los principios de certeza y legalidad.

Referencias

- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación. (2023). *Sistematización de las prácticas ancestrales de resolución de conflictos complementado con un análisis y estudio comparativo de estas prácticas con el derecho nacional y derecho internacional de los derechos humanos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-09/PNUD-HN-GOBERNANZA_SISTEMATIZACION-RAC-2023.pdf.
- Briseño, Verónica. (2002). *Diagnóstico de las funciones y facultades de los coordinadores de enlace territorial de las delegaciones del sur del Distrito Federal*. Secretaría de Desarrollo Social. <https://cpbocx.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/01/diagn%C3%B3stico-funciones-y-facultades-de-los-coordinadores-1.pdf>.
- Camacho, Ernesto. (2023). Diferencias entre representantes, delegados y subdelegados indígenas. En *Derechos constitucionales de pueblos originarios en materia político-electoral. El papel del TEPJF a 20 años de la reforma al artículo 2 constitucional* (pp. 127-139). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/080420241608263230.pdf.
- Jurisprudencia 1.^a/J. 92/2022, DERECHO DE TODA PERSONA INCULPADA A SER JUZGADA CON PERSPECTIVA DE INTERCULTURALIDAD. CUANDO LA PERSONA SENTENCIADA SE AUTOADSCRIBE COMO PARTE DE UNA COMUNIDAD INDÍGENA EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, EL TRIBUNAL COLEGIADO ESTÁ OBLIGADO A TOMAR EN CONSIDERACIÓN LAS ESPECIFICIDADES CULTURALES Y COSTUMBRES DE ESA COMUNIDAD PARA QUE SE EXAMINEN LOS HECHOS ENJUICIADOS, LA MATERIALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS OBJETIVOS O SUBJETIVOS DEL DELITO Y LOS ASPECTOS DE LOS QUE DEPENDE LA CULPABILIDAD ATRIBUIDA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024910>
- Jurisprudencia 37/2014, SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2014). <https://elecciones2021.te.gob.mx/IUSTEMP/Jurisprudencia%2037-2014.pdf>

- Jurisprudencia 22/2016, SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). <https://mexico.justia.com/federales/jurisprudencias-tesis/tribunal-electoral/jurisprudencia-22-2016/>
- Jurisprudencia 18/2018, COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). http://www.teqroo.org.mx/2018/Juris_TesisTeqroo/Jurisprudencia/2018/18.pdf
- Sentencia SCM-JDC-52/2023, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/df/SCM-JDC-0052-2023.pdf>
- Sentencia SCM-JDC-178/2023 y SCM-JDC-180/2023 acumulado, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/df/SCM-JDC-0178-2023.pdf>
- Sentencia TECDMX-JLDC-193/2022 y acumulado TECDMX-JLDC-198/2022, Tribunal Electoral de la Ciudad de México. (2023). <https://www.tecdmx.org.mx/index.php/sesiones/2023/06/02/sesion-publica-de-resolucion-a-distancia-por-videoconferencia-02-de-junio-de-2023/>

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Derechos político-electorales de personas con discapacidad visual. Primera sentencia en braille

Eginardo Hernández Andrés

Introducción

En términos generales, las sentencias judiciales se caracterizan por su redacción en lenguaje técnico-jurídico y especializado. Con la finalidad de hacer accesible la justicia electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) resolvió que, tratándose de personas con discapacidad, deben ser escritas y comunicadas en un formato de lectura fácil, en atención al contenido de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) (2018), la cual establece que la accesibilidad es un derecho fundamental de las personas que conforman este grupo en situación de desventaja histórica.

En este capítulo se expone un caso litigado por la Defensoría Pública Electoral (DPE). Una de las características del asunto fue la interseccionalidad, porque la solicitante fue una persona indígena con discapacidad visual, quien acudió a la justicia electoral para solicitar que la sentencia se dictara en escritura braille y de lectura fácil. Este asunto es importante porque, con base en los estándares internacionales de la materia, contribuye a la tutela judicial efectiva de las personas con discapacidad.

En términos de lo expuesto, el presente trabajo tiene dos objetivos: destacar la importancia de que los fallos judiciales se redacten y comuniquen en formatos de lectura fácil para las personas con discapacidad y analizar la primera sentencia en escritura braille. Asimismo,

Derechos político-electorales de personas con discapacidad visual. Primera sentencia en braille

se examinan con detalle las barreras y los obstáculos que este grupo en situación de desventaja histórica enfrenta para acudir a la jurisdicción electoral y ejercer sus derechos político-electorales.

La novedad del precedente judicial es que la sentencia dictada por la Sala Superior del TEPJF se redactó en escritura braille y se elaboró una versión audible, grabada en un CD, y en formato de lectura fácil, lo que resulta de la mayor importancia, porque las magistraturas electorales acercaron la justicia a la persona con discapacidad visual, lo que constituye un gran precedente para la justicia electoral que contribuye a una mejor comprensión del contenido de la resolución y hace efectivo el acceso y la administración de justicia.

Marco de referencia en torno a la discapacidad

Enfoques de discapacidad

El Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Discapacidad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala tres modelos de tratamiento de la discapacidad: el de prescindencia, el rehabilitador o médico y el social. Enseguida, se explica, de forma breve, en qué consiste cada enfoque.

Enfoque de prescindencia

Se denomina de esa manera porque la idea central de esta forma de ver la discapacidad es que se puede prescindir de las personas que viven dicha condición; es decir, no son necesarias o imprescindibles, entonces, se les puede excluir, descartar o exterminar. Desde este enfoque, la discapacidad es básicamente una desviación de un plan superior o divino (Carreón, 2019, p. 22).

Rehabilitador o médico

La mirada que inspira el modelo médico o rehabilitador considera que las causas que originan la discapacidad derivan de las limitaciones individuales —deficiencias— de determinadas personas, a quienes se les describe a partir de un déficit orgánico o funcional. El centro del

problema se sitúa en la persona, con sus deficiencias y dificultades, a quien es imprescindible rehabilitar psíquica, física, mental o sensorialmente (Vásquez, 2022, p. 7).

Modelo social

Si para el enfoque médico —rehabilitador— el problema de la discapacidad está en la persona que vive esa condición, para el social, surgido a finales de la década de 1960, el problema lo constituyen las barreras sociales y ambientales; de esta forma, la falta de accesibilidad en el transporte, los edificios, las comunicaciones y la información, así como las actitudes discriminatorias, son las causas discapacitantes (Carreón, 2019, pp. 24-25).

Por lo tanto, la discapacidad —entendida como las barreras sociales que impiden a las personas el acceso a la igualdad de oportunidades— se proyecta como una forma de opresión que implica limitaciones sociales. Esta perspectiva cuestiona las percepciones tanto profesionales como públicas de la discapacidad y supone mucho más que simples cambios en las cuestiones relativas a la accesibilidad y los recursos (Palacios, 2008, p. 175).

La Sala Superior del TEPJF —específicamente en la tesis XX-VIII/2018— ha señalado que las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son generadas por la falta de servicios que tomen en cuenta y atiendan sus necesidades, a efectos de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía, tales como la asignación de un asesor jurídico, el acondicionamiento estructural de espacios físicos, el acompañamiento de personas de confianza durante el desarrollo del proceso y la emisión de las resoluciones en formatos accesibles, a partir de audios, videos, traducciones al sistema braille, lengua de señas o cualquier otro que atienda, de manera efectiva, esa finalidad.

Con el modelo social, el TEPJF ha resuelto diversos asuntos de personas con discapacidad, con el que ha creado diversos precedentes en materia de discapacidad, como se muestra en el cuadro 1.

Derechos político-electorales de personas con discapacidad visual. Primera sentencia en braille

Cuadro 1. Precedentes de casos de personas con discapacidad

SRE-PSC-27/2016	Se determinó que la publicidad electoral no contaba con accesibilidad para las personas con discapacidad auditiva
SRE-PSC-28/2016	Se ordenó implementar los mecanismos de accesibilidad, como el empleo de subtítulos para las personas con discapacidad auditiva
SUP-AG-40/2018	Se determinó que la resolución sea leída en voz alta en la diligencia de notificación, además de entregarla al actor en formato audible
SUP-JDC-1282/2019	Se ordenó la obligación de establecer acciones afirmativas a favor de las personas con discapacidad y se determinó que existe omisión legislativa en Hidalgo
SUP-RAP-121/2020	Se ordenaron acciones afirmativas en favor de las personas con discapacidad en el proceso electoral 2020-2021
SUP-JDC-599/2021	Se determinó la protección de los datos de las personas con discapacidad
SUP-REC-584/2021	Se abordó la situación de las personas con discapacidad permanente y temporal y la forma de acreditar la discapacidad

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias SRE-PSC-27/2016, SRE-PSC-28/2016, SUP-AG-40/2018, SUP-JDC-1282/2019, SUP-RAP-121/2020, SUP-JDC-599/2021 y SUP-REC-584/2021.

En el sistema interamericano existe un tratado específico en materia de discapacidad, que es la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIADDIS). Este instrumento fue adoptado de manera previa a la CDPD, por lo que sus normas no se adecuan al modelo social de la discapacidad.

De acuerdo con el modelo social, y como se señaló en la definición, al hablar de discapacidad se debe tener en cuenta que están presentes tanto los factores personales como los del entorno, y que, al interactuar entre sí, pueden traducirse en exclusión o denegación de derechos (Ibarra, 2022, pp. 576-577).

Marco jurídico de protección nacional e internacional

El artículo 1, párrafo 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) dispone que:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, 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. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, párrafo 5, 2022)

Como se advierte de la lectura del artículo 1 constitucional, todas las personas son titulares de los derechos humanos establecidos en este párrafo y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

La Constitución federal prohíbe la discriminación por discapacidad. En México existe la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad (LGIPD) (2024), cuyo objeto es reglamentar el artículo 1 de la CPEUM y establecer las condiciones en las que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, para asegurar su plena inclusión a la sociedad, en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

En el ámbito internacional, el marco jurídico que protege y maximiza los derechos de las personas con discapacidad es la CDPD, vigente desde el 3 de mayo de 2008.

La CDPD es un instrumento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que cuenta con una importante legitimación: 82 de los 93 países miembro la firmaron; asimismo, en su creación participaron personas con diferentes tipos de discapacidad, familiares, especialistas y organizaciones sociales de y para personas con discapacidad. Los artículos más debatidos fueron los relativos a la educación inclusiva y la capacidad jurídica (Carreón, 2019, p. 97).

En este instrumento destaca el artículo 29, que establece la obligación del Estado de asegurar que las personas con discapacidad puedan participar, plena y efectivamente, en la vida política y pública, en igualdad de condiciones con las demás, directamente o por medio de personas representantes libremente elegidas, incluidos el derecho y la posibilidad de estas a votar y ser elegidas.

Por su parte, la observación general 6 argumenta que los Estados parte deberían, entre otras acciones, realizar ajustes razonables para determinadas personas con discapacidad e implementar medidas de apoyo para que puedan participar en la vida política y pública.

En este contexto, en la demanda del caso que se expone, se argumentó el marco nacional e internacional de las personas con discapacidad para que estas tuvieran acceso, en formato accesible, a la convocatoria para observadores electorales.

Discapacidad visual

La LGIPD, publicada el 30 de mayo de 2011, refiere que la discapacidad es la consecuencia de la presencia de una deficiencia o limitación en una persona que, al interactuar con las barreras que le impone el entorno social, puede impedir su inclusión plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. Así, la discapacidad sensorial es la deficiencia de los órganos de la visión, la audición, el tacto y el gusto, así como de las estructuras y funciones asociadas a cada uno de ellos (Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, artículo 2, fracciones IX y XIII, 2011).

Las personas con discapacidad visual enfrentan desafíos para acceder a la información en imágenes o textos, ya que, en general, aún existen limitaciones que pueden coartar el ejercicio de sus derechos, entre ellos, los políticos (Mata *et al.*, 2019, p. 215).

El acceso y el desplazamiento por espacios físicos presentan numerosas barreras para las personas con discapacidad visual; sin embargo, la principal es el acceso a la información y la comunicación, lo cual se debe, sobre todo, a que la mayoría no sabe braille, no utiliza las computadoras y no tiene acceso a las tecnologías de la información (Carréon, 2019, pp. 75-76).

La Sala Superior del TEPJF, con el fin de fortalecer la cognoscibilidad de las decisiones judiciales de las personas con discapacidad y para evitar un trato discriminatorio hacia las partes actoras con discapacidad visual, sostuvo que se justifica que la resolución debía serle notificada personalmente y leída en voz alta si ella así lo deseaba, además de entregarle una copia de la resolución en formato tanto audible, grabado en un CD, como en sistema braille (Ruvalcaba y Báez, 2022, p. 443).

En el litigio atendido por la DPE, se advirtió que el primer obstáculo que enfrentó la persona con discapacidad visual fue que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) puso en duda su capacidad jurídica y otorgó una carga de la prueba injustificada, ya que no admitió el

juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) y le solicitó que acreditara su tipo de discapacidad. Otra limitación al derecho de acceso a la justicia derivó de que la autoridad jurisdiccional local no redactó la sentencia en formato de lectura fácil, lo que se expondrá en el apartado siguiente.

Análisis de las sentencias en escritura braille

Demanda ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

El 10 de septiembre de 2021, una persona indígena con discapacidad visual, del municipio de Reyes Etna, impugnó la convocatoria emitida¹ por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), respecto a la ciudadanía mexicana interesada en participar en la observación electoral en el proceso electoral local ordinario 2021-2022, en Oaxaca.

Cuando la persona solicitante acudió a la Defensoría, sostuvo que la convocatoria para las personas observadoras electorales —emitida durante el proceso electoral ordinario para la gubernatura de Oaxaca— no tenía diseño universal ni accesibilidad, porque solo estaba redactada para personas con visión, es decir, no tenía un formato accesible para aquellas con discapacidad visual; tampoco podía acceder a la convocatoria y, en consecuencia, se encontraba impedida materialmente para ejercer su derecho político-electoral de la observación electoral.

¿Qué se planteó en la demanda? En forma toral, se argumentó que la convocatoria para las personas observadoras electorales no tenía un diseño universal y no era accesible para aquellas con discapacidad visual, además de que violaba el principio de igualdad y no discriminación. Se solicitó que, con el fin de hacer efectivo el acceso a la justicia electoral, la sentencia fuera redactada en formato de lectura fácil, con el fin de que las personas con discapacidad visual pudieran conocerla.

¹ Aprobada mediante el acuerdo IEEPCO-CG-97/2021, el 6 de septiembre de 2021.

Derechos político-electorales de personas con discapacidad visual. Primera sentencia en braille

Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

El 21 de octubre de 2021, el TEEO dictó sentencia respecto de la demanda planteada. Sostuvo que la parte actora compareció por su propio derecho y como una persona con discapacidad visual; sin embargo, no acreditó su condición como persona con discapacidad. Señaló que es necesario demostrar tal carácter, a efectos de que los órganos jurisdiccionales estén en condiciones de implementar los ajustes razonables; en consecuencia, para conseguir la igualdad material es necesario tener certeza acerca del tipo y grado de discapacidad que padece una persona (Sentencia JDC-264/2021, 2021, p. 17).

En resumen, el TEEO sostuvo que el actor no presentó ningún documento para demostrar la gravedad de su discapacidad, o si, en el extremo, padece ceguera, al grado de solicitar que la convocatoria sea adecuada en formato braille. En síntesis, el tribunal local, al declarar infundado el agravio de la demanda, adujo que el actor no acreditó ceguera o baja visión profunda. En consecuencia, declaró improcedente que la sentencia se dictara en formato braille.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

En contra de la resolución del TEEO, la parte actora presentó un JDC ante la Sala Superior del TEPJF, órgano jurisdiccional que, en el expediente SUP-JDC-1376/2021,² revocó la sentencia dictada por el TEEO, porque consideró que la sola autoadscripción del actor como persona con discapacidad bastaba para que la autoridad llevara a cabo el análisis de fondo de sus alegatos.

La Sala Superior argumentó que “la autoadscripción —entendida como elemento para contar con legitimación para acceso a la justicia— puede ser simple (a diferencia de otros supuestos en donde, de forma justificada, se requiere una autoadscripción calificada)” (Sentencia SUP-JDC-1376/2021, 2021, p. 7).

² Sentencia dictada el 17 de noviembre de 2021.

Asimismo, la Sala Superior argumentó que es contrario a derecho que el TEEO sostuviera que el actor debió acreditar, con prueba fehaciente, que pertenece al grupo en situación de vulnerabilidad de personas con discapacidad. En ese sentido, el máximo órgano jurisdiccional del país manifestó que la autoridad responsable arrojó en la parte actora una carga que, indebidamente, dificultó el ejercicio de sus derechos políticos, porque bastaba la sola autoadscripción al grupo en cuestión para tener por acreditada su pertenencia.

De igual forma, la Sala Superior aseguró que es contrario a derecho que el TEEO sostuviera que era necesario tener certeza acerca de la gravedad o discapacidad sensorial del actor para estar en aptitud de realizar un adecuado pronunciamiento respecto de su pretensión. En consecuencia, revocó la resolución impugnada, a efectos de que la autoridad jurisdiccional responsable dictara una nueva sentencia, en la que analizara los agravios del actor en la demanda original.

Sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

En cumplimiento de la sentencia de la Sala Superior, el 7 de diciembre de 2021, el TEEO resolvió que:

- 1) La forma en la que fue publicada la convocatoria dirigida a la ciudadanía, con relación a la observación electoral, aprobada mediante el acuerdo IEEPCO-CG-97/2021, es discriminatoria. El TEEO argumentó que en el acuerdo controvertido se advierte que existe una omisión lisa y llana de realizar ajustes razonables, para que dicha convocatoria fuera publicada en formatos accesibles para las personas con alguna discapacidad visual, pues solo se ordenó su publicación en forma genérica.
- 2) La difusión que se le dio a la convocatoria sí atenta contra el principio de no discriminación.
- 3) La convocatoria solo se difundió por escrito a la ciudadanía en general; sin embargo, el Consejo General del IEEPCO inobservó el contenido de los artículos 1 y 17 de la Constitución federal, así como 2, 4, 5, 13 y 29 de la CDPD, y 3 de la CIADDIS.

Derechos político-electorales de personas con discapacidad visual. Primera sentencia en braille

- 4) Concluyó que el Consejo General del IEEPCO no implementó los ajustes razonables necesarios en la forma de difusión, para que las personas con discapacidad visual tuvieran la posibilidad de conocer el contenido de la convocatoria respecto de la observación electoral del proceso com de la gubernatura de Oaxaca, y así conseguir la igualdad material.

Cuadro 2. Efectos de la sentencia JDC-264/2021

Se revoca el punto quinto del acuerdo IEEPCO-CG-97/2021, por medio del cual se ordenó la difusión de la convocatoria de manera genérica
Se ordena al Consejo General que, en cinco días hábiles, realice los ajustes razonables idóneos y suficientes para que difunda la convocatoria en uno o varios formatos, adicionalmente al del sistema de escritura braille
Se ordena a los titulares de las áreas de Comunicación Social e Informática del Tribunal Electoral a generar una nueva versión audible y publicarla en la página electrónica de este órgano jurisdiccional, junto con la versión escrita
Se ordena al actuario adscrito que, al momento de practicar la notificación al actor, hacerlo de manera conjunta con las tres versiones de la resolución (escrita, audible y braille)

Fuente: Elaboración propia con base en la sentencia JDC-264/2021 (2021).

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El 19 de diciembre de 2021, continuando con la cadena impugnativa, la parte actora presentó un JDC contra la sentencia referida en el apartado anterior, en el que manifiesta que el TEEO fue omiso en emitir una resolución complementaria de lectura fácil. El 12 de enero de 2022, la Sala Superior resolvió ordenar que “el TEEO garantice plenamente el acceso a la justicia del actor, complementando su sentencia con una versión en lectura fácil para el promovente, la cual sea una síntesis que explique el contenido de la resolución controvertida” (Sentencia SUP-JDC-1458/2021, 2022, p. 13).

Es importante destacar que la Sala Superior estableció que dicha síntesis no debía excederse en su contenido, de tal manera que tenía ser breve y concisa respecto de los puntos medulares de la sentencia y entregada a la parte actora en diferentes formatos, que previamente había elaborado el TEEO.

Finalmente, la Sala Superior del TEPJF, con fundamento en los artículos 2 y 21 de la CDPD, presentó el resumen de la sentencia en formato de lectura fácil, situación que permitió el acceso a la justicia electoral, al resultar ilustrativa, fácil y accesible para el actor, tal como se muestra a continuación:

Tú, *DATO PERSONAL PROTEGIDO (LGPDPSSO)* expusiste que el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca no emitió la sentencia que te dio la razón en un formato de fácil lectura, lo que estimas necesario para entenderla de forma completa.

Las magistradas y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral estudiamos tu solicitud y compartimos que tienes el derecho a que las autoridades encargadas de resolver las controversias jurisdiccionales acompañen sus decisiones en un formato con lenguaje de fácil y comprensible.

Por ello, las magistradas y los magistrados estimamos que tienes la razón y le ordenamos al Tribunal local que te comunique un resumen de su decisión de forma que lo puedas escuchar y entender mejor, tanto en el sistema braille como en el auditivo. (Sentencia SUP-JDC-1458/2021, 2021)

A partir de lo expuesto, se advierte que este tipo de formato de lectura fácil permite la construcción de una justicia electoral para las personas con discapacidad visual, quienes históricamente han sido rezagadas en el acceso de sus derechos.

Importancia del precedente

La sentencia SUP-JDC-1458/2021 es importante porque configuró la jurisprudencia 7/2023, de rubro PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD, en la cual se advierte lo siguiente:

Hechos: Personas con discapacidad impugnaron actos que consideraron contravenían los principios de igualdad y no discriminación, en un caso, porque la falta de prohibición para no utilizar los símbolos patrios en los emblemas de los partidos políticos le generaba un estado de ansiedad y angustia al momento de votar; en otro, la supuesta omisión de un partido político de incluir a una persona con discapacidad visual en la lista de candidaturas plurinominales para el Senado de la

Derechos político-electorales de personas con discapacidad visual. Primera sentencia en braille

República y, por último, una sentencia emitida por un Tribunal local que carecía de una resolución complementaria en formato de lectura fácil o accesible.

Criterio jurídico: Las autoridades electorales deben asegurar el acceso efectivo a la justicia de las personas con discapacidad desde una perspectiva que observe el llamado “modelo social de discapacidad”, a partir de la adopción de medidas especiales que, respetando la diversidad funcional, atiendan sus necesidades, a efecto de dotarles, en la mayor medida posible, de elementos y condiciones de accesibilidad que garanticen su autonomía.

Justificación: De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1° y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 4, 5, 13 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; así como III de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, y tomando en consideración la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD, se desprende que todas las autoridades del Estado se encuentran obligadas a adoptar las medidas necesarias para garantizar la igualdad sustantiva y estructural, así como la no discriminación de las personas con discapacidad; por tanto, se deberán tomar acciones preventivas o preliminares, tales como, el acondicionamiento estructural de espacios físicos, la asignación de un asesor jurídico, o el acompañamiento de personas de confianza durante el desarrollo del proceso; asimismo se deberán tomar acciones, con motivo del dictado de una resolución, sobre la base de un estándar que considere, entre otras medidas, la aplicación efectiva de las normas internacionales de protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad; abstenerse de hacer valoraciones basadas en consideraciones de tipo cultural o ideológico que configuren prejuicios y produzcan efectos o resultados discriminatorios; considerar prioritarios los casos sobre derechos de las personas con discapacidad; redactar las resoluciones con un lenguaje inclusivo y respetuoso de derechos humanos; resguardar la identidad de la parte actora cuando resulte procedente; procurarse de información suficiente que permita juzgar el caso con pleno entendimiento de la situación que se presenta; evitar aplicar automáticamente medidas genéricas de protección tutelar, y estudiar cuáles son las que se requieren en el caso concreto; realizar los ajustes razonables en el procedimiento, a efecto de que no constituya una carga; no exigir formalidades procesales que vulneren el acceso a la justicia; aplicar en sentido amplio la suplencia de la queja, y redactar resoluciones con formato de lectura fácil o accesible. (Jurisprudencia 7/2023, 2023).

Conclusiones

En términos del reconocimiento jurídico, los derechos político-electorales de las personas con discapacidad visual son los mismos que tienen todas las personas; sin embargo, existen barreras físicas, sociales, culturales y actitudinales que impiden su pleno ejercicio.

El caso expuesto es trascendental para la justicia electoral por varias razones: evidenció la falta de empatía y sensibilidad de las autoridades electorales locales y el desconocimiento del marco normativo internacional de las personas con discapacidad y permitió observar los obstáculos legales y materiales que enfrenta una persona indígena con discapacidad visual para ejercer sus derechos político-electorales, al poner en duda su capacidad jurídica. La parte actora se vio en la necesidad de acudir a la Sala Superior para acceder a la justicia electoral.

En términos de lo expuesto, es un caso relevante que refleja la importancia de que las sentencias sean redactadas en formatos sencillos y accesibles para su mejor comprensión, es decir, en escritura braille y lectura fácil.

Para la DPE, este asunto representó su primer caso en el que una persona con discapacidad accedió a la jurisdicción electoral completa y efectiva; esto refleja la relevancia de que el TEPJF cuente con una Defensoría que preste servicios gratuitos de representación jurídica, de forma profesional, a este grupo en situación de desventaja histórica.

Es destacada la intervención de la Sala Superior de tutelar los derechos de las personas con discapacidad, de acuerdo con los principios generales de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y la manera pedagógica en que se dictó sentencia para permitir una en formato de fácil lectura.

El resultado de esta sentencia es que la autoridad electoral administrativa está traduciendo sus acuerdos en formato universal y accesible. Esta sentencia, dictada por el TEEO, de conformidad con lo ordenado por la Sala Superior, marca un precedente histórico al ser la primera en escritura braille, en versión audible y en formato de lectura fácil.

Referencias

- Carreón, María del Carmen. (2019). *Guía para la inclusión de personas con discapacidad. Acceso a la justicia y derechos político-electorales*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/paridad_genero/media/pdf/0f9935b0fe474d1.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2022). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2008). https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/AdvocacyTool_sp.pdf
- Ibarra, Ana. (2022). *Curso de derechos humanos*. Tirant lo Blanch; Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/11/Curso-de-derechos-humanos-Ana-Maria-Ibarra-Olguin-LPDerecho.pdf>
- Jurisprudencia 7/2023, PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2023). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*.
- Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad. (2011).
- Mata, Felipe de la, Gómez, Mara, y Loza, Nicolás (coords.). (2019). *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Justicia_electoral_derechos_humanos_2ed.pdf
- Palacios, Agustina. (2008). *El modelo social de la discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Cinca.
- Ruvalcaba, Gabriela, y Báez, Carlos. (2022). *Manual sobre justicia electoral*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Manual_de_justicia_electoral.pdf
- Sentencia JDC-264/2021, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2021). <https://teeo.mx/images/sentencias/JDC-264-2021-1.pdf>

- Sentencia SRE-PSC-27/2016, Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). <https://teeo.mx/images/sentencias/JDC-264-2021-1.pdf>
- Sentencia SRE-PSC-28/2016, Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2016). https://www.te.gob.mx/EE/SRE/2016/PSC/28/SRE_2016_PSC_28-562798.pdf
- Sentencia SUP-AG-40/2018, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018).
- Sentencia SUP-JDC-599/2021, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-0599-2021->
- Sentencia SUP-JDC-1282/2019, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1282-2019>
- Sentencia SUP-JDC-1376/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1376-2021>
- Sentencia SUP-JDC-1458/2022, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2022). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/Superior/SUP-JDC-1458-2022-Acuerdo1.pdf>
- Sentencia SUP-RAP-121/2020 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/RAP/121/SUP_2020_RAP_121-945532.pdf
- Sentencia SUP-REC-584/2021 y acumulados, Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/blog/delamata/media/pdf/b34bd55a60cfb2a.pdf>
- Tesis XXVIII/2018, PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*.
- Vásquez, Alberto. (2022). *Manual sobre justicia y personas con discapacidad*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.supremacorte.gob.mx/sites/default/files/publicaciones_scjn/publicacion/2022-02/Manual%20sobre%20justicia%20y%20personas%20con%20discapacidad_4.pdf

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Legitimación de autoridades tradicionales para proponer regidurías étnicas

Carlos Francisco López Reyna

Introducción

En el presente trabajo se relatan los antecedentes jurisdiccionales respecto de los conflictos derivados de la designación de la regiduría étnica para integrar el ayuntamiento de Benito Juárez, Sonora.

Para tal efecto, se describirá el procedimiento que prevé la legislación electoral para la integración de los ayuntamientos en los municipios definidos como indígenas, los cuales se conforman de manera mixta, es decir, mediante el sistema de partidos y por el sistema normativo interno de los pueblos y comunidades indígenas.

Asimismo, se analizarán las consideraciones torales adoptadas por las autoridades administrativa y jurisdiccional de la entidad para sustentar la validez de las designaciones de las regidurías étnicas.

De igual manera, se relata la sentencia dictada por la Sala Regional Guadalajara en un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) y la determinación propuesta para la solución del conflicto.

Para concluir, se expresan algunas opiniones y propuestas respecto a la temática tratada, a fin de encaminar el procedimiento de designación de las regidurías étnicas y evitar la consecución del conflicto.

Regidurías étnicas y procedimiento para su designación

En principio, Sonora cuenta con ocho pueblos indígenas originarios.¹ Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 2, apartado A, fracción VII, y la Constitución Política del Estado de Sonora, artículo 1, párrafo cuarto, inciso G, reconocen y garantizan a dichos pueblos y comunidades el derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, entre otros, para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, en los términos dispuestos por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora (LIPEES).

Ese derecho se materializa mediante la figura de regidor étnico, como integrante del ayuntamiento en los municipios donde tienen su origen y se encuentran asentadas las etnias respectivas, el cual será designado de acuerdo a sus usos y costumbres, de conformidad con los artículos 25 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora (LGAMES) y 172 de la LIPEES.

En ese sentido, el proceso de designación se encuentra regulado en el artículo 173 de la ley electoral local.²

¹ *Konkaak* —*comca'ac*— (seri), *hiak* (yaqui), *kickapoo* (kikapú), *kuapá* (cucapá), *macurawe* (guarijío), *o'ob* (pima), *tohono o'otham* (pápago) y *yoreme-mayo* (mayo) (Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora, artículo 3, 2023).

² El artículo 173 prevé que:
“Para efecto de dar cumplimiento a la designación del regidor étnico, conforme a lo establecido en el artículo anterior, se observará el procedimiento siguiente:

I.- El Consejero Presidente del Consejo General, solicitará a la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, dentro de los primeros 15 días del mes de enero del año de la jornada electoral, un informe donde se advierta el origen y lugar donde se encuentran asentadas las etnias locales en los municipios del estado, así como el territorio que comprende, su forma de gobierno, los procedimientos de elección de sus representantes y los nombres de las autoridades de las etnias, ante ella registradas o reconocidas; una vez recibida la solicitud, la Comisión Estatal para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, tendrá un plazo no mayor a 15 días naturales, contados a partir de la recepción de la solicitud para informar lo correspondiente;

II.- Durante el mes de febrero del año de la jornada electoral y de conformidad con la información señalada en la fracción anterior, el consejero presidente requerirá, mediante oficio, a las autoridades étnicas para que nombren, de conformidad con sus usos y costumbres, un regidor propietario y su suplente correspondiente. El nombramiento que realicen las autoridades étnicas del respectivo regidor étnico propietario y su suplente deberán comunicarlo, por escrito, al Instituto Estatal, en un plazo no mayor a 30 días naturales;

La defensa legal

Antecedentes del conflicto

Con motivo del procedimiento para la designación de las regidurías étnicas, propietario y suplente, en los municipios donde tienen su origen y se encuentran asentadas las comunidades de pueblos indígenas originarios en Sonora, de manera reiterada, se han suscitado conflictos que tienen relación con la legitimación de las personas que realizan las propuestas de la planilla, quienes se ostentan como autoridades tradicionales facultadas para tal efecto, así como por la implementación del procedimiento previsto por el artículo 173 de la ley electoral local, en lo concerniente a la etapa de insaculación.

Así, como un primer antecedente, se tiene el originado en 2015, debido a la determinación adoptada por el Consejo General del Organismo público local electoral (OPLE) en el acuerdo IEEPC/CG/309/15 del Consejo General, consistente en el:

otorgamiento de constancias de regidores étnicos, propietarios y suplentes a las personas designadas en única fórmula por las autoridades

III.- En caso de presentarse más de una propuesta por existir más de una autoridad registrada o reconocida y con facultades para efectuar la propuesta en un mismo municipio, el Consejo General citará a cada una de las autoridades étnicas para que, durante el mes de abril y en sesión pública, realice en su presencia la insaculación de quién será el regidor étnico propietario y suplente correspondiente. Una vez realizada la insaculación, las autoridades étnicas firmarán, en el mismo acto, el acuerdo de conformidad respectivo;

IV.- De no presentarse propuesta alguna por parte de las autoridades étnicas registradas o reconocidas por la autoridad estatal en la materia, corresponderá exclusivamente al Consejo General, conocer y decidir sobre las propuestas extemporáneas que se presenten;

V.- El Consejo General otorgará la constancia de designación de regidor étnico propietario y suplente correspondiente y notificará al ayuntamiento respectivo dicha designación para que éste le tome la protesta de ley y asuma el cargo de referencia;

VI.- De no presentarse los regidores étnicos designados a la toma de protesta, el ayuntamiento correspondiente notificará de inmediato al Instituto Estatal para que éste aperciba a las autoridades de la etnia para que los designados se presenten a rendir la protesta constitucional, en un término no mayor de 30 días naturales después de instalado el nuevo ayuntamiento o efectúen las sustituciones que correspondan, conforme a sus usos y costumbres; y

VII.- Por ningún motivo y bajo ninguna circunstancia, el Consejo General dejará de realizar la designación a que se refiere el presente artículo ni se podrá impedir a los regidores étnicos designados por el Consejo General, asumir el cargo correspondiente, para lo cual, de ser necesario, el Congreso del Estado o su Diputación Permanente tomará la protesta correspondiente” (Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, artículo 173, 2022).

Legitimación de autoridades tradicionales para proponer regidurías étnicas

indígenas para integrar los ayuntamientos que se indican, y sobre la aprobación del procedimiento de insaculación mediante el cual se designará a los regidores étnicos propietarios y suplentes en los casos en que dichas autoridades hubiesen presentado varias fórmulas como propuestas para integrar los ayuntamientos correspondientes. (Acuerdo IEEPC/CG/309/15, 2015, p. 98)

Lo anterior, derivado de la implementación del procedimiento de insaculación en la designación, por existir dos propuestas.

Inconforme con lo anterior, Feliciano Jacobi Moroyoqui, quien se ostentaba como gobernador tradicional yoreme-mayo de los ocho pueblos mayos, reconocido con dicho carácter por la comunidad en el municipio Benito Juárez, promovió un JDC ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (Sentencia SUP-JDC-1714/2015, 2015), la cual, al resolver, consideró que la controversia se centraba en determinar si el acuerdo impugnado por el que, entre otros aspectos, se aprobó el procedimiento de insaculación de designación de los regidores étnicos propietario y suplente, al haberse realizado varias propuestas para integrar los ayuntamientos correspondientes, se encontraba apegado, o no, a derecho, específicamente si, como aducía el enjuiciante, se había realizado una indebida interpretación y aplicación de los preceptos legales aplicables o, por el contrario, como sostenía la autoridad responsable, se apega a la constitucionalidad y legalidad. Además, se pronunció acerca de cómo debían interpretarse las disposiciones legales locales aplicables a la luz del artículo 2, apartado A, fracción VII, de la CPEUM (2023), y cómo se siguió, en el caso concreto, el procedimiento de designación de regidor étnico propietario y regidor étnico suplente correspondiente al ayuntamiento del municipio Benito Juárez, Sonora, por lo que se arribó a las consideraciones siguientes.

En el procedimiento de designación aludido, la autoridad electoral administrativa local debe asegurarse de que el nombramiento del regidor propietario y de su suplente correspondiente se realice real y auténticamente conforme a las normas de derecho indígena de las comunidades del pueblo yoreme-mayo, para garantizar su derecho a la libre determinación y a la autonomía, a la luz de lo dispuesto en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la CPEUM (2023).

Ello conlleva que la autoridad electoral administrativa local debe atender al contexto particular de las comunidades yoreme, a fin de estar

en posibilidad de valorar la legitimidad y autenticidad de las propuestas de regidores étnicos, por lo que no debe limitarse a validar o tomar nota de las propuestas de quienes se ostentan como autoridades tradicionales, en particular de los gobernadores tradicionales, sin cerciorarse de su representatividad y de las funciones que cumplen en sus comunidades, dado que, si bien en algunos pueblos esta figura tiene una alta representatividad, como es el caso de los pueblos yoreme (yaqui) o makurawe (guarijío), en otros, como el yoreme-mayo, no es así; lo importante es que dichas propuestas cuenten con representatividad real en el interior de las comunidades indígenas, de forma tal que respondan verdaderamente a la determinación de tales pueblos o comunidades, resultado de una decisión o consenso legítimo, especialmente en los casos en que exista más de una propuesta por autoridades que, en el contexto del pueblo yoreme-mayo, no tienen una clara representatividad, tanto por existir dos individuos que se ostentan como gobernadores tradicionales como a partir del análisis contextual de las comunidades del pueblo yoreme-mayo en Sonora.

De no consultar, en estos casos, a la comunidad, el procedimiento de designación de regidores étnicos podría traducirse en un procedimiento nominal o meramente formal, vaciado de contenido, en violación de los principios constitucionales de autodeterminación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, así como de legalidad electoral y certeza.

Por lo cual, como efectos del fallo, se ordenó que se

consulte a la comunidad del Pueblo Mayo asentada en el municipio de Benito Juárez, Sonora, para que, a través de los procedimientos respectivos de acuerdo con su derecho de autodeterminación y autogobierno, determine quiénes deberán ocupar los cargos de regidores étnicos propietario y suplente. (Sentencia SUP-JDC-1714/2015, 2015)

Posteriormente, en el proceso electoral local de 2018, de nueva cuenta se suscitó un conflicto en la designación de las regidurías étnicas para integrar el mismo ayuntamiento, el cual transitó por las instancias jurisdiccionales electorales local y federal, esto es, ante el Tribunal Estatal Electoral de Sonora (TEE Sonora) y la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, respectivamente.

Lo anterior porque, para la designación de las regidurías étnicas para integrar los ayuntamientos con población indígena en el estado, el

Legitimación de autoridades tradicionales para proponer regidurías étnicas

Consejo General del OPLE aprobó el acuerdo CG201/2018, relativo a la designación de regidurías mediante el proceso de insaculación. Ante ello, diversas personas, que se ostentaban como autoridades o representantes de las etnias, promovieron sendos JDC, mismos que fueron resueltos en el sentido de revocar el acuerdo impugnado. Además, se ordenó a la Comisión Estatal de Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas que solicitara la colaboración y asesoría a las instituciones especializadas en materia indígena y antropológica, para que rindieran una opinión especializada, en la que se pronunciaran respecto de diversas cuestiones.³

En cumplimiento de la ejecutoria, de nueva cuenta, el Consejo General aprobó el acuerdo CG216/2018, relativo al procedimiento de designación de las regidurías étnicas para integrar el ayuntamiento del municipio Benito Juárez, Sonora; esto, sin valorar la legitimidad y las atribuciones de las personas que realizaron las propuestas, las cuales fueron las mismas que dieron lugar a la controversia de 2015, esto es, el gobernador tradicional de los ocho pueblos mayos, quien también se ostentaba con el cargo de gobernador tradicional, pero del territorio del municipio Benito Juárez.

Así, el ciudadano Feliciano Jacobi Moroyoqui promovió un JDC contra el acuerdo CG216/2018⁴ del Consejo General, el cual se resolvió en el

³ Entre las preguntas, se encuentran las siguientes: “a) ¿Cuál es la forma en que, de acuerdo con sus normas y procedimientos, son designadas las autoridades tradicionales en las comunidades indígenas asentadas en los municipios de Huatabampo, Puerto Peñasco, Altar, Caborca, Navojoa, Benito Juárez, Etchojoa, General Puerto Elías Calles, San Ignacio Río Muerto, San Luis Río Colorado, Álamos, Quiriego y Yécora del estado de Sonora? y b) ¿A qué autoridades tradicionales de las comunidades indígenas asentadas en los municipios mencionados, se debe recurrir para efecto de que precisen o señalen qué instancia o autoridad de las propias comunidades están facultadas para proponer regidores étnicos que los representan en dichos los municipios o, en su caso, para que hagan la propuesta de tales regidores en caso de controversia?”

En caso de que la opinión especializada no sea concluyente sobre las autoridades tradicionales que deben hacer la propuesta de las regidurías étnicas, deberá informar a las autoridades tradicionales para que en Asamblea comunitaria en el lugar en el que tradicionalmente celebran reuniones, de ser el caso, pidiendo opinión a sus otras autoridades tradicionales de acuerdo con sus propias tradiciones y normas, realicen la propuesta de regidurías étnicas para integrar los municipios en comento” (Sentencia JDC-SP-128/2018 y acumulados, 2018, p. 47).

⁴ El acuerdo se emitió en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Sonora, en el juicio ciudadano JDC-SP-128/2018 —promovido con la asesoría del personal de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas—, en la que se determinó revocar el diverso acuerdo CG-201/2018.

sentido de confirmar el acuerdo del Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora (IEE Sonora), que otorgó las constancias de las regidurías étnicas; por lo cual, el ciudadano promovió un JDC, competencia de la Sala Regional Guadalajara (Sentencia SG-JDC-215/2019, 2019), debido a que consideraba que la resolución del TEE Sonora vulneraba diversos derechos, ya que carecía de fundamentación y motivación al determinar que no era necesaria la prueba pericial antropológica ofrecida. Esto, porque en el procedimiento de designación de las regidurías étnicas no se garantizó el derecho de libre determinación para elegir a sus autoridades y se vulneró el de la universalidad del sufragio, así como por la omisión de convocar al actor, en su carácter de autoridad tradicional, a participar en el procedimiento aludido. Al respecto, en la sentencia se estimó sustancialmente fundado el primero de los agravios; además, se advirtió que, de las constancias del expediente, se advertía que el tribunal local no contaba con toda la información para resolver el fondo de la controversia que le fue planteada, aun cuando tenía la posibilidad de requerir más información al respecto.

En cumplimiento del fallo anterior, el 21 de diciembre de 2021, el TEE Sonora emitió una segunda sentencia en el juicio ciudadano JDC-SP-02/2019, en la que, en lo que interesa, determinó:

- 1) Revocar el acuerdo CG216/2018.
- 2) Reponer, a la brevedad, el procedimiento de designación de la regiduría étnica propietaria y suplente.
- 3) Dejar subsistentes las constancias otorgadas a las personas designadas por el Consejo General mediante el acuerdo impugnado, hasta que se realizaran nuevas designaciones de acuerdo con lo resuelto.
- 4) Realizar una asamblea comunitaria, en el lugar habitual en el que se llevan a cabo.
- 5) Debido a la inexistencia de un procedimiento específico para la designación de las regidurías en el pueblo mayo, y en atención a la opinión especializada del Instituto Nacional de Antropología e Historia de Sonora, se establecieron directrices para la planeación y ejecución de la asamblea comunitaria, tomando en cuenta el principio de universalidad del sufragio.
- 6) Una vez realizada la votación, el Consejo General debía emitir un nuevo acuerdo (Sentencia JDC-SP-02/2019, 2019, p. 40).

Legitimación de autoridades tradicionales para proponer regidurías étnicas

Criterios relevantes relacionados con las regidurías étnicas

Respecto a las controversias relacionadas con el procedimiento de designación de las regidurías étnicas en Sonora, entre ellas, la del juicio ciudadano SUP-JDC-1714/2015, la Sala Superior aprobó las tesis VI/2016 y XIX/2016 de los rubros y textos siguientes: REGIDURÍA INDÍGENA. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE ADOPTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA CONOCER LA VOLUNTAD DE LA COMUNIDAD ANTE LA INCERTIDUMBRE SOBRE LA LEGITIMIDAD DE LA PROPUESTA (LEGISLACIÓN DE SONORA), y REGIDURÍA ÉTNICA. EL PROCEDIMIENTO DE INSACULACIÓN ES IMPROCEDENTE CUANDO EXISTA CONTROVERSIA RESPECTO DE LA AUTORIDAD TRADICIONAL LEGITIMADA PARA REALIZAR LA PROPUESTA CORRESPONDIENTE (LEGISLACIÓN DE SONORA).

Juicio de la ciudadanía SG-JDC-5/2021

Con motivo de la segunda sentencia del tribunal local, con el número de expediente JDC-SP-02/2019, emitida el 21 de diciembre de 2021, destacó que, el 29 de diciembre de 2021, Feliciano Jacobi Moroyoqui promovió su segundo juicio ciudadano federal en la cadena impugnativa, esencialmente por la determinación de dejar subsistentes los nombramientos de regidurías étnicas propietaria y suplente en el municipio Benito Juárez, contenida en el apartado 3 del considerando sexto y el resolutivo cuarto del fallo. Esto, porque consideraba que se contrariaba el derecho a la libre autodeterminación y autogobierno y, en consecuencia, la autonomía del pueblo yoreme-mayo para elegir a sus autoridades y representantes ante los ayuntamientos, previstos por las fracciones III y VII, apartado A, de la CPEUM (2023). Adicionalmente, por la vulneración de los derechos lingüísticos de las personas integrantes del pueblo yoreme-mayo, hablantes de la lengua mayo, debido a la omisión traducción o interpretación de la sentencia emitida por la autoridad responsable.

Dichos agravios consistieron en la falta de fundamentación en la resolución impugnada, al determinar dejar subsistentes los nombramientos de regiduría étnica propietaria y suplente en la supuesta “obser-

vancia al criterio de juzgar con perspectiva intercultural [...] a fin de no dejar sin representatividad en dicho Ayuntamiento a la etnia” (Sentencia SG-JDC-5/2021, 2021), ya que se consideraba que no se daban razones de cómo analizaba la perspectiva intercultural en la resolución del asunto y tampoco se identificaba el tipo de conflicto comunitario que se suscitaba en el particular, esto es, si era una controversia intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria.

Por lo tanto, dejar subsistentes las constancias otorgadas a los regidores étnicos propietario y suplente, quienes fueron electos mediante un procedimiento inadecuado, adoptado por la autoridad administrativa electoral, iba en detrimento del resto de los integrantes del pueblo yoreme-mayo, pues dichos regidores únicamente representan a un grupo y no a la totalidad de las comunidades asentadas en el municipio.

Además, dicha decisión resultaba contraria a lo determinado por el TEE Sonora en su resolución JDC-SP-128/2018, en la que estableció dejar sin efectos las designaciones de las regidurías étnica del municipio Benito Juárez, así como lo determinado en el fallo que se controvertía, esto es, la segunda sentencia del expediente JDC-SP-02/2019.

Por otra parte, también se invocó la violación de los principios a la libre determinación y autonomía, así como el de mínima intervención y máxima protección del derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, al dejar subsistentes las regidurías étnicas, ya que estas no eran respaldadas por la población indígena del municipio, sino por el Tribunal local, como un acto imperial del órgano jurisdiccional, en contravención de lo previsto en el artículo 2, apartado A, fracción VII, de la CPEUM (2023).

Por último, se hizo valer como agravio la violación de los derechos lingüísticos de las comunidades yoreme-mayo, al haberse omitido la traducción o interpretación de la sentencia impugnada.

Ahora bien, la Sala Regional Guadalajara, al analizar los motivos de agravio, los estimó sustancialmente fundados y aptos para revocar la resolución impugnada, en la que se determinó que permanezca temporalmente en su cargo quien fue designado regidor étnico en Benito Juárez, Sonora, hasta que se realice una nueva designación que se apege al sistema normativo interno.

Ello, porque del análisis del dictamen rendido con motivo del peritaje antropológico, formulado respecto de la figura de regiduría étnica del municipio Benito Juárez, se advertían las reglas, las características,

Legitimación de autoridades tradicionales para proponer regidurías étnicas

los requisitos y el procedimiento a realizar para la toma de decisión en cuanto a dicho nombramiento como representante del pueblo yoreme-mayo.

Además, que, al resultar fundados los agravios que se hicieron valer en ese juicio, revocó la sentencia impugnada para efecto de que [...] el Tribunal Estatal deberá contar con todos los medios de prueba necesarios para asegurarse que su designación se realizó conforme a las normas de derecho indígena de las comunidades del Pueblo Yoreme-mayo. [...] Lo anterior implica que la aludida autoridad jurisdiccional se cerciore, de oficio y en suplencia de la queja, a través de cualquiera de los medios que legalmente tiene a su alcance: qué autoridades tradicionales de las comunidades indígenas de la etnia Yoreme-mayo asentadas en el municipio de Benito Juárez están facultadas para proponer regidores étnicos que los representen ante el ayuntamiento; a quién puede consultarse para que señale lo anterior; o en su defecto, quiénes son las autoridades tradicionales facultadas para convocar asambleas y quiénes deben asistir a ellas; en el entendido que lo importante es que dichas propuestas cuenten con representatividad real en el interior de las comunidades indígenas, de forma que respondan verdaderamente a la determinación de tales pueblos o comunidades, y sean resultado de una determinación o consenso legítimo. (Sentencia SG-JDC-215/2019, 2019)

Con base en los efectos mencionados, el tribunal local ordenó diversas actuaciones, entre ellas, diligencias para proveer mejor, consistentes en requerimientos vía oficios dirigidos a distintas entidades, así como a personas expertas en la materia, para que proporcionaran la información que se requería, a fin de estar en condiciones de resolver.

Derivado de ello, el TEE Sonora, al analizar y valorar las pruebas, había determinado que, ante las irregularidades destacadas en el procedimiento de la designación de regidurías étnicas, lo procedente era reponer el proceso. Por otra parte, consideró que, desde una perspectiva intercultural y a fin de no dejar sin representatividad a dicho ayuntamiento —efectuado por el IEE Sonora en del proceso electoral 2017-2018—, debían quedar subsistentes las constancias otorgadas, hasta que se realizaran nuevas designaciones.

De allí que la Sala Regional Guadalajara considerara que le asistía la razón a la parte actora en cuanto a que se actualiza la violación del principio de autodeterminación de la comunidad, pues si el TEE Sonora había establecido que el procedimiento de designación de las regidurías

étnicas fue indebido, dadas las irregularidades de este y, por tanto, debía reponerse, no era jurídicamente viable la permanencia en el cargo de las personas a las que originalmente se había designado.

Lo anterior, porque si bien el tribunal local sustentaba su determinación en la finalidad de no dejar sin representante a la comunidad yoreme-mayo, al quedar demostrado que las personas designadas carecían de tal representación, no era jurídicamente factible sostenerlas en dicho encargo, en razón de que, conforme al marco jurídico aplicable, y como lo sostuvo el promovente en la demanda, la representación únicamente puede recaer en quien obtenga su designación en apego al sistema normativo interno de la comunidad.

De ahí que lo procedente era la modificación de la segunda sentencia dictada en el juicio ciudadano local JDC-SP-02/2019, respecto a la determinación de que subsistieran las designaciones de regidurías étnicas propietaria y suplente en Benito Juárez, Sonora, de manera que fueran revocadas las constancias asignadas, sin que ello implicara que las decisiones y los documentos en que hubieren participado perdieran validez.

Conclusiones

Como puede advertirse, el proceso de designación de las regidurías étnicas, como ejercicio del derecho colectivo de las comunidades indígenas a elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, reconocido en la Constitución federal y regulado en la legislación local de Sonora, se ha visto obstaculizado con motivo de diversos factores, entre los más comunes, que las personas que se ostentan como representantes de las comunidades realizan las propuestas de las regidurías.

De igual manera, se presenta la problemática respecto a la implementación del procedimiento de insaculación en las designaciones de mérito.

Ahora bien, con relación a la designación de las regidurías étnicas en el municipio Benito Juárez, Sonora, el problema se suscitó con motivo del primero de los supuestos; es decir, porque se realizaron dos propuestas por distintas personas, las cuales se ostentaron como

Legitimación de autoridades tradicionales para proponer regidurías étnicas

gobernadores tradicionales del pueblo yoreme-mayo, la primera, de los ocho pueblos, mientras que la segunda, del municipio Benito Juárez.

Luego de una serie de medios de impugnación ante los tribunales electorales local y federal, se arribó a la determinación de que el procedimiento de designación se desarrolló de manera indebida, por lo cual se ordenó su reposición.

No obstante, el tribunal local consideró dejar subsistentes las constancias de las regidurías étnicas propietaria y suplente del ayuntamiento de Benito Juárez, otorgadas a las personas designadas por el Consejo General, mediante el acuerdo impugnado, hasta que se llevaran a cabo nuevas designaciones de acuerdo con lo resuelto.

A primera vista, dicha determinación parecería una opción adecuada que permitía al ayuntamiento integrarse con la totalidad de sus miembros; sin embargo, en el caso particular, se debe tomar en cuenta que, en Sonora, la elección de los integrantes de los ayuntamientos con población indígena es por medio de un sistema mixto, esto es, mediante el sistema de partidos políticos y por el sistema normativo interno, comúnmente conocido como usos y costumbres.

En ese sentido, ordinariamente, los ayuntamientos se integran por 1 presidente, 1 síndico y el número de regidores que se señala en el artículo 30 de la Ley de Gobierno y Administración Municipal (2023).

Además, esa misma ley señala, en su artículo 25, que en los municipios donde se encuentren asentados pueblos indígenas habrá 1 regidor étnico.

Ahora bien, en el caso de Benito Juárez, el ayuntamiento se conforma por 1 presidente, 1 síndico, 3 regidores por el principio de mayoría relativa y 2 por el principio de representación proporcional, y 1 regidor étnico (artículo 172 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, 2022, en relación con el diverso artículo 30, fracción I, de la Ley de Gobierno y Administración Municipal, 2023).

Por otro lado, como se mencionó, una de las regidurías de los ayuntamientos en los municipios donde se encuentran asentados los pueblos indígenas se encuentra reservada para ellos. De allí que, con la resolución de la Sala Regional Guadalajara, se declarara la violación del principio de autodeterminación, al impedir que una persona que había sido designada mediante un procedimiento indebido fungiera como regidora étnica, por lo que era inviable la permanencia en el cargo.

Adicionalmente, con esa determinación podía integrarse válidamente el ayuntamiento, dado que, como se advierte de los artículos de la LIPEES y la LGAMES, la regiduría étnica es una posición adicional a la conformación del ayuntamiento.

La determinación judicial provocó discusiones y seguramente dará lugar a muchas más con motivo de la encrucijada que presentaba la problemática a dilucidar, pero se deja sobre el tintero la opción que favorece más a las comunidades del pueblo yoreme-mayo en el municipio: que el ayuntamiento se conforme por un regidor étnico que no emerge de la voluntad comunitaria o, por lo menos, de representantes legítimos de esta, o bien que el cargo quede vacante.

Legitimación de autoridades tradicionales para proponer regidurías étnicas

Referencias

- Acuerdo IEEPC/CG/309/15, Instituto Estatal Electoral de Participación Ciudadana de Sonora. (2015). https://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/Acuerdo_IEEPC-CG-309-15_2015.pdf
- Acuerdo CG201/2018, Instituto Estatal Electoral de Participación Ciudadana de Sonora. (2018). <https://www.ieesonora.org.mx/documentos/acuerdos/CG201-2018.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1FqricrQza8We7yhbcaG5V5q+xgHNIW9SYsJjqdW/fliVTw==>
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Sonora. (2023). <https://gestion.api.congresoson.gob.mx/publico/media/consulta?id=32957>
- Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora. (2023). <https://gestion.api.congresoson.gob.mx/publico/media/consulta?id=33117>
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora. (2022). <https://www.teesonora.org.mx/docs/normatividad/2023/Ley%20de%20Instituciones%20y%20Procedimientos%20Electorales%20para%20el%20Estado%20de%20Sonora.pdf>
- Sentencia JDC-128/2018 y acumulados, Tribunal Estatal Electoral de Sonora. (2018). <https://www.teesonora.org.mx/docs/resoluciones/2013/2018/JDCS12818.pdf>
- Sentencia JDC-SP-02/2019, Tribunal Estatal Electoral de Sonora. (2019). <https://www.teesonora.org.mx/docs/resoluciones/2020/JDCS0219.pdf>
- Sentencia SG-JDC-215/2019, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019).
- Sentencia SG-JDC-5/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/guadalajara/SG-JDC-0005-2021.pdf>
- Sentencia SUP-JDC-1714/2015, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015).

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral¹

Marina Martha López Santiago

Introducción

El objetivo de este capítulo consiste en compartir uno de los casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral (DPE), antes Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, ocurrido en el marco del proceso electoral ordinario 2020-2021, que se relacionó con la elección del ayuntamiento de Iliatenco, Guerrero, y que dio lugar a la nulidad de la elección municipal por violencia política contra las mujeres en razón de género (VPMRG). Asimismo, se analizan las causales de nulidad en las elecciones y los alcances de la VPMRG, que menoscabaron el derecho político-electoral de una mujer indígena de ser votada, debido a que trascendió en el resultado de la elección, lo cual propició que esta no accediera a dicho cargo. Finalmente, se plantea analizar las dos vías para hacer frente a este problema: por una parte, el procedimiento especial sancionador (PES), que es la vía administrativa para denunciar la VPMRG, y, por otra, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC), que es la vía jurisdiccional para acceder a la justicia y resarcir los derechos vulnerados.

¹ Este capítulo fue enviado para conocimiento de Ruperta Nicolás Hilario quien, previo a su publicación, autorizó que se incluyera su caso en este volumen de casos relevantes. El contenido del texto es responsabilidad de su autora.

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

En Iliatenco, Ruperta Nicolás Hilario, mujer indígena de la etnia me'phaa, quien, vía reelección consecutiva, en 2021, participó en la elección a la presidencia municipal, en una contienda muy cerrada, durante la cual vivió violencia simbólica y psicológica, expresada mediante la realización de pintas en lonas, carreteras, postes, bardas y mensajes focalizados en diversas comunidades con frases y mensajes sexistas, discriminatorios y que reproducían estereotipos de género contra ella, por ser mujer.

En este contexto y ante los resultados cerrados de la elección, debido a que la diferencia de votos fue mínima entre el candidato electo y Ruperta, quien quedó en segundo lugar, ella decidió acudir a la DPE para solicitar sus servicios.

De esa manera, la Defensoría brindó a Ruperta sus servicios durante la cadena impugnativa, por medio de la cual se logró, por una parte, la nulidad de la elección y, por otra, la emisión de medidas de protección y de reparación integral a favor de ella, de acuerdo con la sentencia que se analizará más adelante (SCM-JDC-2271/2021, 2021).

Se estima que, por medio de este caso, es posible apuntar los elementos para reflexionar en torno al acceso a la justicia electoral ante la VPMRG; por un lado, su vínculo con la nulidad de la elección en dicho municipio y, por otro, el análisis de dos de los recursos jurídicos más importantes con los que actualmente cuentan las mujeres para buscar acceder a la justicia cuando viven VPMRG: el PES, cuya naturaleza es administrativa,² y el JDC, de corte jurisdiccional.

² El procedimiento especial sancionador en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género es la vía administrativa con la que cuentan estas para denunciar las conductas que encuadran en este tipo de violencia y que representan una afectación a sus derechos político-electorales. Tiene como punto de partida la queja o denuncia presentada por la mujer afectada; la sustanciación la realiza el Instituto Nacional Electoral o los organismos públicos locales, según el ámbito en que se presente tal violencia y la resolución está a cargo de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el siguiente apartado se profundiza acerca de dicho procedimiento.

Violencia política contra las mujeres en razón de género y acceso a la justicia

Consideraciones generales en torno a la violencia política contra las mujeres

La violencia política contra las mujeres en razón de género ha motivado diversas reflexiones y estudios y ha impactado en el marco jurídico vigente, así como en las instituciones y los procedimientos disponibles. A su vez, a partir de la puesta en práctica de diversas vías para obstaculizar el ejercicio de los derechos político-electorales, se han diseñado mecanismos para hacerle frente a esta problemática y fortalecer los recursos legales existentes.

En este sentido, se parte del reconocimiento de que la participación política de las mujeres en la política, la cual ha crecido a raíz de la reforma en materia de paridad, continúa en un contexto de desventajas, dado que “su sola presencia transgrede un orden que naturaliza su exclusión” (Cerva, 2014, p. 121).

Denostar a las mujeres en la política conlleva, de algún modo, hacer partícipe a la sociedad de quiénes son ellas en función de la división sexual del trabajo, por lo que se interpela a su familia, a su pasado, a sus parejas, así como a una mirada sesgada por el género respecto de su capacidad. Lo anterior, para impactar en el prestigio, pero también en la reputación asociada a posiciones de poder y de toma de decisiones. Gilas apunta que, “a menudo, esta violencia (la política contra las mujeres) adquiere características diferenciadas por género, siendo más frecuente contra las mujeres y con connotaciones sexistas, incluyendo lenguaje o imágenes sexualizadas y ataques sexuales” (Gilas, 2023, p. 4).

En ese sentido, la definición de las mujeres se hace en oposición a lo que se espera de ellas como madres, esposas, hijas o nietas, y no tanto como gobernantes o ejerciendo el poder.

Lo expuesto cruza inevitablemente con el orden jurídico existente, de tal modo que resulta indispensable el uso estratégico de los marcos legales e institucionales para la defensa del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como el pleno ejercicio de sus derechos político-electorales. En este sentido, conviene tener presente que

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

“el derecho también es una práctica social en la medida en que la argumentación y los procedimientos que lo acompañan surgen y se asientan en procesos políticos, culturales y sociales que son parte de contextos específicos” (Cerva, 2019, pp. 528-529).

Actualmente, existe un marco jurídico fortalecido que contribuye a hacer exigibles los derechos político-electorales y su ejercicio libre de violencia para las mujeres, y este caso da cuenta de ello; sin embargo, es importante no perder de vista que en muchas ocasiones se requiere de procesos litigiosos largos y complejos, en los que es indispensable que las instituciones, como las defensorías electorales, brinden los servicios con perspectiva de género y enfoque interseccional.

Vías para el acceso a la justicia ante la violencia política contra las mujeres

El caso de Ruperta Nicolás se presentó en 2021, cuando la reforma en materia de VPMRG ya había ocurrido, lo que implicó que ya existiera un reconocimiento legal de las conductas constitutivas de dicha violencia, así como un marco institucional para prevenirla, atenderla, investigarla y sancionarla. Dicho caso siguió una cadena impugnativa extensa, como se verá en el siguiente apartado.

Antes de la reforma, en algunos ordenamientos locales ya estaba prevista la VPMRG; esto, en 17 leyes en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y en 10 leyes relacionadas con instituciones y procedimientos electorales (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2017, pp. 127-130). Las leyes nacionales correspondientes no tenían prevista la violencia política, y tampoco los ordenamientos respectivos en Guerrero.

Al respecto, resalta que las reformas del 13 de abril de 2020 radican en que fue resultado de la lucha de las mujeres para exigir que un problema, que estaba claramente afectando los derechos político-electorales de las mujeres, tuviera un marco legal que hiciera exigible la justicia. En este sentido, se reformaron y adicionaron diversas disposiciones orientadas a definir y sancionar esta violencia, lo que impactó en las siguientes leyes (Guerra, 2022, p. 54):

- 1) Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

- 2) Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).
- 3) Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).
- 4) Ley General de Partidos Políticos.
- 5) Ley General en Materia de Delitos Electorales.
- 6) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- 7) Ley General de Responsabilidades Administrativas.

En este contexto, se previó un procedimiento específico (conocido como PES) para que las mujeres que vieran afectados sus derechos político-electorales por causa de la violencia política pudieran acudir a alguna instancia “en los términos establecidos en la legislación electoral, penal y de responsabilidades administrativas” (Guerra, 2022, p. 57).

Es importante señalar que, si bien el PES existe desde 2006, fue hasta la reforma de 2020 que este se previó para la atención de las quejas o denuncias por VPMRG, por lo que el Instituto Nacional Electoral (INE) consideró su regulación. Por consiguiente:

se definió que el PES es el recurso jurídico cuyo objetivo es tutelar los derechos políticos y electorales de las mujeres de manera expedita. También quedó establecido que los asuntos en materia de VPMRG deberán sustanciarse a través de las autoridades administrativas electorales, el INE a nivel federal, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, y a nivel local, los Organismos Públicos Locales electorales (Instituto Nacional Electoral, 2021, p. 4)

En consecuencia, el INE aprobó, el 31 de agosto de 2020, el Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de VPMRG y paulatinamente ha fortalecido la operación de dicho reglamento mediante la creación de un área especializada y la emisión de protocolos que guían su funcionamiento.

En el caso de Guerrero, la ruta para la realización de las reformas necesarias fue semejante. En dicha entidad, el PES está previsto en la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero; es sustanciado por la Secretaría Ejecutiva, por conducto de la Coordinación de lo Contencioso Electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero (IEPC Guerrero), y resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG). El TEEG es la instancia que determina la existencia de la VPMRG, con base

en lo sustanciado por el organismo público local electoral (OPLE).³ Es importante mencionar que existe un recurso de revisión respecto del PES conocido como recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP), el cual se prevé en la LGSMIME; sin embargo, este no es materia del capítulo.

Por su parte, el JDC existe desde 1996 y forma parte del sistema de medios de impugnación para garantizar que todos los actos y las resoluciones de las autoridades en los procesos electorales y de consulta popular se sujeten a los principios constitucionales y de legalidad, y también garantiza la definitividad de los distintos actos y etapas de los procesos comiciales (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 3, 2023).

El JDC es la vía jurisdiccional por medio de la cual se hace frente a las violaciones a los derechos de las personas de votar, ser votadas, tener libertad de asociación y tomar parte, en forma pacífica, de los asuntos políticos, entre otros derechos político-electorales. Esta vía también es procedente para impugnar los actos y las resoluciones por quien, teniendo interés jurídico, considere que, indebidamente, se afecta su derecho a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 79, 2023).

En ese sentido, el JDC también se prevé como un recurso que puede ser promovido cuando se ejerza VPMRG en los términos establecidos en la LGAMVLV y en la LGIPE (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 80, inciso h, 2023); es un medio para hacer justiciables los derechos político-electorales de las mujeres que vivan VPMRG.

Al respecto, en el Protocolo para la Atención de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género se apuntaba que:

³ En la regulación del procedimiento especial sancionador en Guerrero, se advierte que: “En los procedimientos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ordenará iniciar el procedimiento, así como resolver de inmediato sobre las medidas cautelares y de protección que fueren necesarias. Cuando las medidas cautelares o de protección sean competencia de otra autoridad, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a través de la Secretaría Ejecutiva dará vista de inmediato para que proceda a otorgarlas conforme a sus facultades y competencias” (Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, 2023).

resulta fundamental que la violencia política sea planteada en los medios de impugnación ante las autoridades jurisdiccionales electorales. Aunque podría presentarse en asuntos que se ventilan en diferentes procesos, la vía más adecuada para impugnar la violencia política en contra de las mujeres es el juicio para la protección de los derechos político-electorales, medio constitucional idóneo para la defensa de esos derechos (Protocolo para la Atención de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, 2016, p. 65).

Aunado a lo expuesto, el Protocolo destaca que uno de los factores que repercute en el acceso a la justicia y en la reparación del daño en los casos de VPMRG es la especialización y accesibilidad de los medios de impugnación (Protocolo para la Atención de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género, 2016, p. 64), como es el caso del JDC.

Mediante la interposición del JDC, se pretende la restitución de los derechos político-electorales de las mujeres que sean vulnerados y no solo una sanción para la persona que haya participado en dicha vulneración.

Es importante mencionar que, en el caso que se expone en este capítulo, también se recurrió a los mecanismos de nulidad de la elección y se puso de manifiesto el contexto de VPMRG contra Ruperta.

Si bien este artículo busca destacar las dos vías predominantes para acceder a la justicia en materia electoral ante casos de VPMRG, es relevante plantear, en términos generales, el vínculo entre la nulidad de la elección y la VPMRG, porque el caso de Ruperta implicó un precedente al respecto.

Relativo a la nulidad de la elección, es relevante destacar que:

- 1) La VPMRG no es una causal para que se declare nula una elección determinada; no obstante, sí fue un elemento a tener en cuenta en la determinación de las personas juzgadas.
- 2) El caso de Ruperta fue el primero en el que se declaró la nulidad de la elección,⁴ y se estableció que esta se había presentado en el marco de una contienda electoral municipal, con una diferencia de 53 votos entre el primer y el segundo lugar.

⁴ Para conocer otros casos donde hubo VPMRG, pero no se declaró la nulidad de la elección por diversas razones, véase Gilas (2023).

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

- 3) La nulidad no es una sanción, sino un mecanismo de reparación de la afectación sufrida por las mujeres víctimas.
- 4) Entre los supuestos de nulidad previstos en la LGSMIME se encuentran: que existan violaciones graves, dolosas y determinantes (que produzcan una afectación sustancial a los principios constitucionales y pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados), y que dichas violaciones pueden ser concluyentes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor a 5 % (Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 70, 2023).

El vínculo entre los efectos de la VPMRG y la nulidad de la elección se ha establecido a partir de valorar que, por la diferencia de votos entre el primer y el segundo lugar (menos de 5 %), era posible inferir que los hechos que constituyeron VPMRG afectaron el resultado de la elección; es decir, se acreditó la determinancia de dicha violencia en las votaciones obtenidas. Otra consideración importante es que no fue necesario acreditar que esta había sido perpetrada por el oponente de Ruperta que, en principio, resultó ganador, debido a que, sin importar quién fuera la persona autora de los hechos, había afectado las condiciones en las cuales se desarrolló la contienda (Sentencia SUP-REC-2214/2021, 2021; Gilas, 2023).

Aunado a lo expuesto, otro elemento transversal en la cadena impugnativa de Ruperta giró en torno a la afectación a los derechos de la candidata. En este caso, resulta fundamental analizar y comparar los resultados obtenidos del análisis de la VPMRG que la actora vivió, considerando la vía del PES y del JDC.

El proceso que siguió Ruperta para la restitución de sus derechos implicó transitar por una amplia cadena impugnativa, que permite advertir la dinámica entre las instituciones locales y federales, y el uso de diversos recursos jurídicos en el marco de la VPMRG.

Litigio estratégico en torno al caso de Ruperta

Contexto en que Ruperta Nicolás hizo justiciables sus derechos político-electorales

El 9 de septiembre de 2020 inició el proceso electoral en Iliatenco, Guerrero, como se describió con anterioridad; para entonces, ya se habían aprobado las reformas electorales que permitían, por ejemplo, que el IEPC pudiera atender quejas y denuncias por VPMRG mediante el PES.

En dicho proceso electoral, Ruperta Nicolás contendía para presidenta municipal de Iliatenco, por el partido Movimiento Ciudadano (MC), y su principal opositor fue Eric Sandro Leal Cantú, del Partido del Trabajo (PT).

En el marco de las campañas electorales, que se caracterizaron por el anonimato de diversos mensajes contra Ruperta, el 6 de junio de 2021 se llevó a cabo la elección, en la cual resultó electo Eric Leal, con 53 votos sobre el segundo lugar, es decir, Ruperta Nicolás. Este número equivalía a una diferencia de menos de 1 % (0.97 % de los votos).

En consonancia con lo expuesto, el 10 de junio de 2021, el IEPC expidió la constancia de mayoría y validez de la elección a favor de la planilla del PT. A partir de ello, se desencadenó un proceso litigioso en torno a los resultados y al contexto en el cual se llegó a estos.

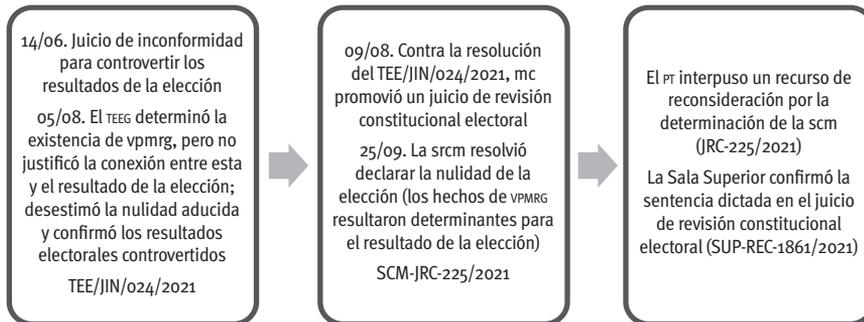
Con fines analíticos, se pueden distinguir dos rutas de litigio paralelas. Por un lado, la orientada a acreditar los elementos para que se determinara la nulidad de la elección, y, por otro, la enfocada en reconocer la VPMRG que vivió Ruperta y, por tanto, pugnar por la reparación integral del daño. Ambas estrategias se entrelazan si se analizan en la línea del tiempo; sin embargo, los resultados a los que apuntaban no son coincidentes.

En el caso de la exigencia de la nulidad de la elección, MC interpuso diversos medios de impugnación, en los que se argumentó que la VPMRG fue un elemento importante que afectó la contienda y, por tanto, su resultado. En este sentido, el partido argumentó que la VPMRG “afectó el desarrollo de los comicios, distorsionando sus resultados y socavando su legitimidad” (Gilas, 2023, p. 14), razón por la cual solicitaron la nulidad de la elección.

Una síntesis del proceso judicial relacionado con la nulidad de la elección y su vínculo con la VPMRG se puede observar en la figura 1.

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

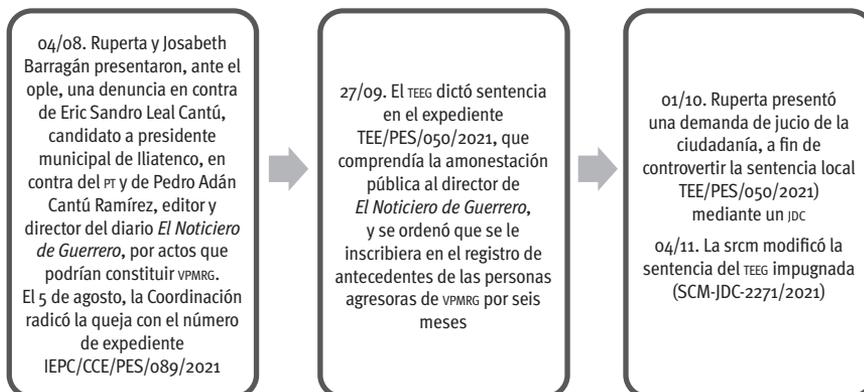
Figura 1. Proceso de la nulidad de la elección de Iliatenco



Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias TEE/JIN/024/2021 (2021), SCM-JRC-225/2021 (2021) y SUP-REC-1861/2021 (2021).

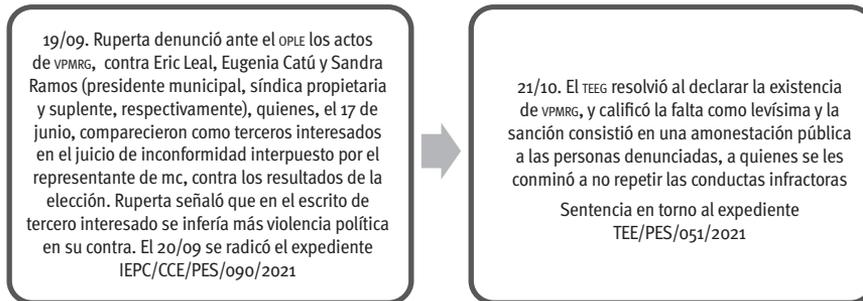
De manera concurrente con el litigio para la anulación de la elección municipal, Ruperta interpuso un PES, para que existiera un reconocimiento y una sanción a quienes acusó de perpetrar VPMRG en su contra. Así, la actora inició dos PES, uno en agosto y otro en septiembre, con diferentes alcances. El primero se relacionó con la VPMRG durante su campaña y el segundo con la VPMRG durante el proceso de impugnación de las sentencias en torno a la nulidad de la elección. Las síntesis de los recursos jurídicos empleados para el acceso a la justicia en materia electoral se observan en las figuras 2 y 3.

Figura 2. Primer proceso administrativo y judicial del caso de Ruperta Nicolás Hilario



Fuente: Elaboración propia con base en el expediente IEPC/CCE/PES/089/2021 (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 2021b) y en las sentencias TEE/PES/050/2021 (2021) y SCM-JDC-2271/2021 (2021).

Figura 3. Segundo proceso administrativo y judicial del caso de Ruperta Nicolás Hilario



Fuente: Elaboración propia con base en el expediente IEPC/CCE/PES/090/2021 (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 2021a) y en la sentencia TEE/PES/051/2021 (2021).

Como se observa, para hacer justiciables los derechos político-electorales en el caso referido, se emprendieron diversas acciones que dan cuenta de la complejidad que implicó la defensa y asesoría jurídica de Ruperta.

Acceso a la justicia electoral en el caso de Ruperta Nicolás Hilario

Como se expuso en secciones anteriores, tanto el PES como el JDC son recursos con los que se cuenta para hacer frente a la VPMRG, sin importar si dicha violencia ocurre en el marco del proceso electoral, en la toma de posesión del cargo o durante el ejercicio de este.

Para Ruperta, la primera vía ante la VPMRG fue el PES, por lo cual inició dos procedimientos acerca de esta afectación a sus derechos político-electorales. A continuación, se describen de manera sucinta.

En el primero de ellos, destacó que el OPLE no consideró necesaria la solicitud de medidas de protección y dio pie al inicio del procedimiento, cuya sustanciación implicó aproximadamente un mes y medio. Ahora bien, de dicho PES se desprendió la sentencia en torno al expediente TEE/PES/050/2021, el cual se refirió a lo reconocido en otra sentencia del mismo tribunal (Sentencia TEE/JIN/024/2021), en la que se hizo constar que en 14 lugares de Iliatenco existieron pintas con frases que

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

señalaban que las mujeres no sirven para gobernar y apuntaban “Fuera Ruperta”.

El tribunal local señaló que los mensajes eran coincidentes en manifestar su repudio a que una mujer gobernara el municipio y que no servía para ello. Asimismo, mediante espectaculares, difundieron el mensaje de “es tiempo de hombres” y “ninguna vieja más al poder”. En esta misma sentencia, se mencionó el juicio SCM-JRC-225/2021, en el que se reconoció la VPMRG, porque se consideró que dichas conductas *fueron graves, generalizadas y determinantes en el resultado de la elección*. Como parte del análisis del PES para la resolución del caso, se contaba con pruebas documentales y técnicas, con base en las cuales se analizó todo el caso y se determinó que:

- 1) Se acreditó el objeto o resultado de menoscabar o anular los derechos político-electorales de Ruperta, es decir, su derecho a ser votada.
- 2) Se identificó violencia simbólica, la cual tenía la intención de deslegitimar a las mujeres por medio de estereotipos de género.
- 3) Como parte de la aplicación del test previsto en el *Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género*, se identificó que los cinco elementos que lo componen se cumplían en el caso de Ruperta.
- 4) Se estableció que la conducta señalada no podía considerarse como una pluralidad de infracciones, porque se trataba de un comportamiento infractor (el referente a la VPMRG).
- 5) No se consideró la reincidencia de la conducta infractora.
- 6) Como parte de la calificación de la falta, se determinó que la infracción en que incurrió el denunciado era leve.

En función de lo anterior, se impuso una amonestación pública a Pedro Adán Cantú y se ordenó su inscripción en el registro de antecedentes de las personas infractoras de VPMRG por una temporalidad de seis meses.

Considerando lo descrito, queda de manifiesto que, aunque el camino que Ruperta recorrió fue largo y ya existía el precedente de que la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación había determinado la nulidad de la elección y

reconocido que la VPMRG fue generalizada y determinante para la elección, Ruperta no obtuvo una sentencia favorable por parte del tribunal local.

Con base en el curso que el caso tomó, Ruperta acudió a la Defensoría para solicitar sus servicios, debido a que estaba en desacuerdo con la sentencia dictada por el tribunal local.

Por lo expuesto, el litigio mediante el cual la DPE impugnó la sentencia tuvo en cuenta la omisión de dictar medidas de reparación integral. Esto, teniendo presente que no se dictaron las medidas de protección y tampoco se plantearon acciones para frenar la VPMRG, que implicó la violación a sus derechos, lo que la dejó en estado de indefensión. Por medio de la demanda, se hizo visible que tanto Ruperta como su familia requerían medidas de protección y reparación integral, puesto que todas las conductas que configuraron la violencia política implicaron una afectación psicológica y emocional.

La importancia de que se prevean medidas de reparación integral a las víctimas de VPMRG quedó evidenciada al considerar cómo, en el contexto de mayor número de mujeres que participan en la política, derivado de la reforma de paridad en todo, se ha registrado un incremento de dicha violencia y también una complejidad en el aumento de las formas en que se hace visible y de sus efectos.

En ese sentido, la reparación integral, de acuerdo con la *Guía para juzgar con perspectiva de género en materia electoral*, incluye “las distintas maneras en que los órganos estatales pueden cumplir las obligaciones derivadas de la responsabilidad que tienen con motivo de violaciones de derechos humanos, entre las que se encuentran medidas de satisfacción, rehabilitación, restitución y de no repetición” (Soto, 2023, p. 76).

La reparación del daño, en términos generales, está considerada en diversos instrumentos nacionales e internacionales, y prevista como estándar internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres en los siguientes términos:

199. La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere, siempre que sea posible, la plena restitución (*restitutio in integrum*), que consiste en el restablecimiento de la situación anterior. De no ser esto factible, como ocurre en la mayoría de los casos de violaciones a derechos humanos, el Tribunal

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

determinará medidas para garantizar los derechos conculcados y reparar las consecuencias que las infracciones produjeron. Por lo tanto, la Corte ha considerado la necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que, además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición tienen especial relevancia por los daños ocasionados. (Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala, 2017)

Ahora bien, específicamente, las medidas de reparación integral tienen por objeto restituir o compensar el bien lesionado, para restablecer la situación que existía previamente al hecho ilícito, o mejorarla, en apego al respeto de los derechos humanos.

En términos similares, tanto el *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres* (2016) como la Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política (2017) prevén la reparación como uno de los derechos de las víctimas. La segunda reconoce que en las medidas de reparación se deberá tener en cuenta:

la plena satisfacción de los derechos de las víctimas, y también de sus familiares y de su comunidad en caso de que hayan sido afectadas por los actos de violencia, así como la garantía de no repetición de los actos. (Organización de los Estados Americanos, 2017, p. 24)

De este modo, la reparación integral se advierte como un conjunto de medidas que parten de una comprensión situada de las mujeres que viven violencia. En estas medidas, es fundamental también tener en cuenta a las y los familiares y las amistades que también ven afectados sus derechos, derivado de la VPMRG.

Según lo expuesto, la demanda puso énfasis en la reparación integral ante la VPMRG que vivió Ruperta, con base en que:

el efecto de las sentencias que tiene que ser la restitución de los derechos de las personas a quienes se les hayan violado, si ello no es posible materialmente, es menester optar por alguna medida de reparación diferente, por ejemplo, la rehabilitación, la satisfacción y/o la garantía de no repetición, considerando el deber constitucional y convencional de lograr la reparación integral a quienes han logrado una sentencia favorable. (Soto, 2023, p. 77)

El JDC interpuesto puso de manifiesto que la inscripción en la lista de personas sancionadas por VPMRG⁵ no podía agotar el derecho a la reparación integral, teniendo en cuenta que, como parte del litigio, Ruperta demandaba medidas para evitar que su vida y la de su familia peligrara, y que se reconociera que la VPMRG había producido en su esfera personal daños de diversa índole (psicológicos y emocionales).

Al resolver esta demanda de Ruperta (Sentencia SCM-JDC-2271/2021), la Sala Regional Ciudad de México apuntó que en otra sentencia ya se había ordenado adoptar medidas para salvaguardar la integridad y seguridad tanto de Ruperta como de su familia (Sentencia SCM-JRC-225/2021, 2021). Esto, por medio de la sentencia por la que se ordenó la nulidad de la elección en Iliatenco, Guerrero, cuyo proceso de litigio también se derivó de uno de los servicios que brindó la Defensoría a Ruperta, en 2021.

No obstante, parte de las medidas de reparación adicionales que se consideraron en el juicio de Ruperta fueron las siguientes:

- 1) Inscripción en el registro estatal de víctimas de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas de Guerrero.
- 2) Una vez que se llevó a cabo la inscripción en el registro estatal de víctimas, se previó que se otorgara la indemnización solicitada.
- 3) Acciones de capacitación para evitar que el infractor repita la conducta.

Todas las medidas fueron ordenadas a las autoridades competentes por parte de la Sala Regional Ciudad de México (Sentencia SCM-JDC-2271/2021, 2021), con base en una comprensión integral del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, para restituir los derechos vulnerados.

Por otra parte, el litigio comprendió poner sobre la mesa la violación al principio de exhaustividad, dado que no se realizó un análisis

⁵ Si bien los registros de personas sancionadas son una medida de reparación integral que implica que las autoridades electorales verifiquen quiénes serán las personas sancionadas, no son la única vía por la cual se busque “reestablecer la situación que existía previamente al hecho ilícito, o mejorarla en apego al respeto de los derechos humanos” (Sentencia SCM-JDC-2271/2021, 2021 p. 43).

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

completo de todas las conductas constitutivas de VPMRG. Al respecto, se dejó fuera del análisis la evidencia existente respecto de las publicaciones de Facebook en el perfil denominado “Ruperta Santos” y las acusaciones que la vinculaban a la muerte de un expresidente municipal. Todo ello formaba parte de la investigación realizada, como evidencia aportada por Ruperta.

Respecto a este principio, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha puntualizado que:

La investigación debe ser realizada por todos los medios legales disponibles y orientada a la determinación de la verdad y a la persecución, captura, enjuiciamiento y eventual castigo de todos los responsables intelectuales y materiales de los hechos, especialmente cuando están o puedan estar involucrados agentes estatales. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 144, 2008)

En el mismo sentido, el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2024) prevé garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, lo cual implica una investigación completa y diligente. Con base en ello, el *Protocolo para la Atención de Violencia Política contra las Mujeres en Razón de Género* apunta como otro derecho de las víctimas la investigación con la debida diligencia (Soto, 2016, p. 39).

Con base en este elemento específico de la demanda, la Sala Regional Ciudad de México apuntó que:

Ahora bien, al respecto, el Tribunal local hizo referencia a las manifestaciones referidas por la actora; sin embargo, en el estudio de fondo y análisis del PES solamente se abocó a realizar un examen de las manifestaciones desplegadas por Pedro Adán Cantú Ramírez, aspecto que revela que, como lo señala la actora, el Tribunal local dejó de efectuar un pronunciamiento concreto sobre los hechos denunciados contra las personas que administran los perfiles de la red social Facebook a nombre de “Ruperta Santos” y “Julio Mosso”. (Sentencia SCM-JDC-2271/2021, 2021, p. 57)

Con base en lo anterior, la Sala Regional Ciudad de México consideró fundado el agravio y, por tanto, determinó su revocación parcial, así como la adopción del principio de economía procesal, lo que implicó decidir que el caso sería analizado directamente por la Sala.

Del análisis realizado por la Sala Regional Ciudad de México, se desprendió que, efectivamente, los mensajes difundidos en Facebook constituían VPMRG y que la imposibilidad de identificar a las personas autoras de estos no podía ser un elemento que imposibilitara la reparación integral del daño, o bien que: “se traduzca en la imposibilidad de ordenar medidas de reparación dirigidas a que no prevalezca la eventual afectación que hasta el momento están generando los contenidos que actualmente se encuentran en la red social correspondiente” (Sentencia, SCM-JDC-2271/2021, 2021, p. 62).

Derivado de lo expuesto, y con base en otros elementos, como las políticas de Facebook para promover una red social basada en el respeto, la Sala Regional Ciudad de México determinó modificar la resolución impugnada, de tal suerte que la estrategia jurídica diseñada evidenció la importancia de las medidas de reparación integral, conforme a la regulación vigente en materia de atención a víctimas en Guerrero. Lo anterior implicó que se ordenara a Facebook eliminar las publicaciones denunciadas y que se previera dar vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales del Estado de Guerrero, entre otros elementos (Sentencia SCM-JDC-2271/2021, 2021, pp. 67-68).

Consideraciones para la reflexión

El caso de Ruperta, mediante los diversos mecanismos a los que recurrió para acceder a la justicia en materia electoral, ha implicado sentar precedentes importantes, tanto por lo que toca a la nulidad de la elección, donde se advirtió un contexto competitivo y con presencia de la VPMRG, como respecto a la comprensión del principio de exhaustividad en la investigación, a la postura de las personas juzgadoras ante la imposibilidad de identificar a las personas autoras de los mensajes constitutivos de VPMRG y a los alcances de la reparación integral ante casos de este tipo. Sin embargo, es importante señalar que, derivado del diálogo con Ruperta, en julio de 2024, se tiene conocimiento de que las medidas de reparación integral no se han cumplido por parte de las autoridades responsables, lo cual deja a las instituciones la importante tarea de generar las condiciones y las vías para que las autoridades, en el marco de sus atribuciones, den cumplimiento a las medidas tendientes a la reparación integral de las mujeres que viven VPMRG.

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

Al respecto, es significativo destacar la importancia de identificar la vía jurídica para impulsar procesalmente los casos, de tal modo que se contribuya, de manera efectiva, al acceso a la justicia en materia electoral ante la VPMRG.

En ese sentido, si bien la base de la existencia del PES en materia de VPMRG radica en contar con un procedimiento expedito y ágil para que las mujeres que la padecen puedan acceder a la justicia, por medio del caso es posible destacar algunos elementos que precisan la reflexión colectiva para advertir cómo fortalecerlo. Respecto a los PES interpuestos por Ruperta, por el diseño de dicho procedimiento, en términos generales, se implicó lo siguiente:

- 1) Quien lo solicita debe acudir con un escrito previo al OPLE, en el que dé cuenta en qué consiste la VPMRG y qué marco legal sustenta la queja interpuesta.
- 2) El escrito que presenta la mujer que vive violencia debe ser ratificado; no obstante, esto puede resultar complejo cuando se encuentra en riesgo inminente.
- 3) Si bien se prevé un tiempo de desahogo ágil, el diseño del proceso implica la ejecución de fases que no se puede obviar, como la aprobación de la solicitud de las medidas de seguridad a la comisión competente en el OPLE.
- 4) De lo anterior se desprende que exista un lapso para la valoración de la aplicación de las medidas de protección.
- 5) Se prevé una fase de pruebas y alegatos, en la cual la mujer que señala la existencia de VPMRG se ve obligada a encontrarse y a estar frente a quien o quienes señala como agresores.
- 6) Los criterios y la manera en que se operan los mismos, para determinar la necesidad y pertinencia de las medidas de protección. Al respecto, destaca que en el acuerdo 044/CQD/03-09-2021, el Instituto Electoral, por medio de la Comisión de Quejas y Denuncias, determinó que

de las constancias que obraban en autos no se advertía afectación alguna a la integridad física o que estuviera en riesgo o peligro inminente la vida de la actora, de algún miembro de su familia, o personas que colaboran con ella, pues no obraba amenaza por parte de los sujetos denunciados por lo que resultaba improcedente la adopción de las

medidas de protección solicitadas consistentes en brindarle elementos de seguridad. (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 2021c)

- 7) La revisión de las conductas constitutivas de violencia política en razón de género que se presentan en las redes sociales, descontextualizadas, en escenarios de alta competitividad electoral. Si bien se ha buscado abatir este problema con diversos instrumentos,⁶ los retos para un análisis integral de la violencia política persisten.

Aunado a lo expuesto y en atención a que el PES es un procedimiento sumario, se sugiere dialogar acerca de:

- 1) La importancia de que el procedimiento se fortalezca en lo relacionado con la solicitud y emisión de las medidas de protección.
- 2) La interrogante respecto a la pertinencia de la audiencia de pruebas y alegatos, ya que puede implicar el riesgo de que se sienten en la misma mesa las víctimas y sus agresores.

Por lo expuesto, el caso de Ruperta destaca porque permite apuntar que las mujeres que vivan VPMRG también tienen a su disposición el JDC, y no solo el PES, y que pueden iniciar la demanda o queja sin que se precise la intervención del partido político, puesto que poseen interés jurídico. Ambos procedimientos (el PES y el JDC) se pueden llevar de manera independiente o simultánea conforme al criterio sustentado en la jurisprudencia 12/2021, de rubro JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES UNA VÍA INDEPENDIENTE O SIMULTÁNEA AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES EN CONTEXTOS DE VIOLENCIA POLÍTICA EN RAZÓN DE GÉNERO (2021).

En el caso del JDC, existen defensorías electorales que pueden brindar los servicios para los que están facultadas para promoverlo. En el

⁶ Tales como reglamentos específicos para sustanciar los procedimientos especiales sancionadores relacionados con la violencia política contra las mujeres en razón de género (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, 2022) y los protocolos de actuación, así como para el análisis de riesgos (Instituto Nacional Electoral, 2021).

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

caso de la DPE, la solicitud de la representación o asesoría jurídica no está sujeta a la presentación de un escrito previo, y se enmarca en un procedimiento ágil, que obedece a los plazos previstos en la LGSMIME.

El acceso a la justicia para el pleno ejercicio de los derechos político-electorales requiere de una mirada centrada, desde el servicio público, en el enfoque de derechos humanos, y en difundir los mecanismos para que las personas exijan el respeto y la garantía de estos, con énfasis en las poblaciones históricamente discriminadas; por ello y para ello, se trabaja desde la Defensoría.

Referencias

- Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala, Corte Interamericana de Derechos Humanos. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_339_esp.pdf
- Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá, Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_186_esp.pdf
- Cerva, Daniela. (2014). Participación política y violencia de género en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222), 117-140. <https://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v59n222/v59n222a5.pdf>
- Cerva, Daniela. (2019). Participación política de las mujeres indígenas en México. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 69 (274-1), 525-557. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rfdm/article/view/69972>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2017). *Diagnóstico de la participación equilibrada de mujeres y hombres en los cargos de elección popular en México*. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/otrosdocumentos/Doc_2017_050.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2024). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqriep9ikxNpXz6eHvJme6yPjOlcjRF7DCB+eKoBvoUZ6l/g=>
- Gilas, Karolina. (2023). Cuando la violencia determina el resultado: la nulidad de elección por violencia política de género. *Justicia Electoral en Movimiento*, 1-33. https://justiciaelectoral.juridicas.unam.mx/sites/default/files/2023-06/Gilas_SUP_REC_1861_2021.pdf
- Guerra, María del Rosario. (2022). *Diagnóstico sobre la implementación de las reformas en materia de violencia política contra las mujeres por razón de género*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/paridad_genero/media/pdf/212a6cefcfb493ba.pdf
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. (2021a). *Anexo único. Relativo al estado procesal que guardan las quejas y denuncias radicadas en la Coordinación de lo Contencioso Electoral de este Instituto bajo la modalidad de Procedimientos Ordinarios Sancionadores y Especiales*.

Caso Ruperta Nicolás Hilario y el acceso a la justicia en materia electoral

- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. (2021b). *Informe 088/So/31-08-2021 relativo al estado procesal que guardan las quejas y denuncias radicadas en la Coordinación de lo Contencioso Electoral de este Instituto bajo la modalidad de Procedimientos Ordinarios Sancionadores y Especiales Sancionadores. Anexo*. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. (2021c). *Informe anual de actividades de la comisión de quejas y denuncias del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, correspondiente al periodo de enero-diciembre de 2021*. https://www.iepcgro.mx/principal/uploads/gaceta/2021/12ord/anexo_informe136_11.pdf
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. (2022). *Reglamento de quejas y denuncias en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero*. https://www.iepcgro.mx/principal/uploads/normativa_interna/reglamento_qdvpmrq.pdf
- Instituto Nacional Electoral. (2020). *Reglamento de quejas y denuncias en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género*. <https://sidj.ine.mx/restWSsidj-nc/app/doc/1175/20/1>
- Instituto Nacional Electoral. (2021). *Procedimiento especial sancionador (PES) en materia de violencia política contra las mujeres en razón de género*. https://igualdad.ine.mx/wp-content/uploads/2021/08/MICROSITIO_PES_en_Materia_VPCMRG.pdf
- Jurisprudencia 12/2021. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Es una vía independiente o simultánea al Procedimiento Especial Sancionador para impugnar actos o resoluciones en contextos de violencia política en razón de género, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://ieenayarit.org/PDF/VPG/Normatividad/Jurisprudencia/Jurisprudencia_12-2021.pdf
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2023). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSMIME.pdf>
- Ley Modelo Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Vida Política. (2017). Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/en/mesecvi/docs/LeyModeloViolenciaPolitica-ES.pdf>

- Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. (2023). <https://congresogro.gob.mx/legislacion/ordinarias/ARCHI/ley-de-instituciones-y-procedimientos-electorales-del-estado-de-guerrero-483-2023-06-28.pdf>
- Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres.* (2016). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf
- Sentencia SCM-JRC-225/2021, Sala Regional Ciudad de México. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SCM-JRC-0225-2021->
- Sentencia SCM-JDC-2271/2021, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. (2021). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/df/SCM-JDC-2271-2021.pdf>
- Sentencia SUP-REC-1861/2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1861-2021.pdf
- Sentencia SUP-REC-2214-2021, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2021). https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-2214-2021.pdf
- Sentencia TEE/JIN/024/2021, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. (2021). <https://teegro.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2021/08/TEE-JIN-024-2021.pdf>
- Sentencia TEE/PES/050/2021, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. (2021). <https://teegro.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2021/09/TEE-PES-050-2021.pdf>
- Sentencia TEE/PES/051/2021, Tribunal Electoral del Estado de Guerrero. (2021). <https://teegro.gob.mx/inicio/wp-content/uploads/2021/11/TEE-PES-051-2021.pdf>
- Soto Fregoso, Mónica Aralí (coord.^a). (2023). *Guía para juzgar con perspectiva de género en materia electoral*. Observatorio de Igualdad de Género; Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. https://www.te.gob.mx/paridad_genero/media/pdf/86783b9bda3f33f.pdf

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia

Juan Carlos Martínez Hernández

Introducción

Según el comunicado 004/2021 del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam) (2021), en México hay más de 15 millones de personas adultas mayores de 60 años, casi 12 % de la población mexicana, con una esperanza de vida promedio de 75 años, en su mayoría funcionales, independientes y autónomas. Por lo anterior, establece el comunicado, es importante evitar la estigmatización y la discriminación, cuya consecuencia es el maltrato, reconocido como un problema social y de salud pública que afecta a un número considerable de la población de este grupo de edad.

En ese sentido, es necesario precisar que en los pueblos y las comunidades indígenas del país, incluso de Latinoamérica, pero en Oaxaca, en particular, las personas adultas mayores tienen un estatus de respeto en la integración de la sociedad, ya que personifican la experiencia y la sabiduría, puesto que en algunas comunidades son parte de la autoridad tradicional (tatamandones, consejo de ancianos, etcétera), son quienes deciden cuestiones importantes, especialmente en los pueblos que se rigen por usos y costumbres.

Por ello, de ninguna manera se debe permitir que se atente contra la dignidad de las personas adultas mayores y que no se respeten sus derechos humanos, incluyendo los político-electorales, máxime cuando las personas actoras de dichas conductas son las autoridades.

Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia

Las personas adultas mayores tienen el derecho a votar y ser votadas y, en el caso de ser electas, a ejercer el cargo libre de violencia. Así, de existir vulneración de estos derechos, se debe acudir a los tribunales para exigir su cumplimiento y recibir de estos una protección especial por la condición de su edad.

Al respecto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que “los adultos mayores constituyen un grupo vulnerable que merece especial atención por parte de los órganos del Estado, mediante una protección reforzada de sus derechos” (Tesis 1a. CCXXIV/2015, 2015).

Cabe precisar que, en la justicia electoral, el tema de los derechos de las personas adultas mayores aún es poco explorado. De ahí la importancia de destacar en el presente trabajo la estrategia de litigio que concluyó con el dictado de una sentencia de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la que se declaró la existencia de violencia política en contra de un adulto mayor, que ejercía el cargo de regidor de Obras, por parte del presidente municipal.

Marco de referencia en torno a los derechos político-electorales de las personas mayores

Derecho de las personas adultas mayores a ser votadas y ejercer cargos en los pueblos

Como se evidencia en el este capítulo, las personas adultas mayores en el país tienen el derecho de votar y ser votadas, y, cuando son electas para ocupar un cargo, tienen el derecho, también, de ejercerlo libres de violencia. Esto en cualquiera de los sistemas electorales que existen en el país, incluso en los pueblos y comunidades indígenas que se rigen por sus propios sistemas normativos, como se establece en el siguiente marco constitucional.

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2021) establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las

garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y en las condiciones que esta establece.

Asimismo, señala que queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social y de la salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra situación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Desde luego, en estas categorías sospechosas¹ se encuentran las personas adultas mayores.

Por su parte, el artículo 35, fracción II, de la CPEUM establece el derecho de las personas a ser votadas, en su vertiente de ocupar y ejercer el cargo, que instituye como derecho de toda persona que fue electa en un proceso constitucional desempeñar el cargo durante el periodo para el cual fue electa.

Asimismo, el artículo 2 de la Constitución establece, en el apartado A, numeral II, que se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetarse a los principios generales de esta y respetar las garantías individuales y los derechos humanos.

Es decir, en el país, todas las personas tienen el derecho de votar y ser votadas, y de ocupar y ejercer el cargo durante el periodo para el cual fueron electas, libres de violencia y sin que las prácticas comunitarias sean un obstáculo para dicho ejercicio.

En ese sentido, cobra relevancia el argumento de la Sala Regional Xalapa en la sentencia SX-JDC/400/2019, al referir que la violencia

¹ Algunos instrumentos internacionales de derechos humanos los han referido, de manera coincidente, de la siguiente forma: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (cuyo artículo II se refiere a la raza, el sexo, el idioma, el credo ni otra distinción); la Declaración Universal de Derechos Humanos (cuyo artículo 2.1 se refiere a la raza, el color, el sexo, el idioma, religión, la opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (cuyo artículo 2.2 contiene una enumeración semejante a la del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). En la Convención sobre los Derechos del Niño se mencionan los siguientes motivos prohibidos: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos y el nacimiento o cualquier otra condición de la niña o el niño, de sus padres o de sus representantes legales.

Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia

política puede definirse como el medio común usado por los pueblos, gobiernos o partidos para lograr objetivos políticos; esto es, relacionados con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de un Estado. Se trata de un concepto, habitualmente utilizado en las ciencias sociales y políticas, que hace referencia a las destrucciones o los atentados contra objetos, instituciones o personas, cuyo propósito, selección de daños y víctimas, puesta en escena y efectos poseen una significación política y tienden a modificar el comportamiento de las personas protagonistas en una situación de negociación mediante una coerción consumada.

Principios adoptados por las Naciones Unidas a favor de las personas de edad avanzada

Los Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad fueron adoptados en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1991, mediante la resolución 46/91, y son los siguientes:

Independencia

1. Las personas de edad deberán tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestimenta y atención de salud adecuados, mediante ingresos, apoyo de sus familias y de la comunidad y su propia autosuficiencia.
2. Las personas de edad deberán tener la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras posibilidades de obtener ingresos.
3. Las personas de edad deberán poder participar en la determinación de cuándo y en qué medida dejarán de desempeñar actividades laborales.
4. Las personas de edad deberán tener acceso a programas educativos y de formación adecuados.
5. Las personas de edad deberán tener la posibilidad de vivir en entornos seguros y adaptables a sus preferencias personales y a sus capacidades en continuo cambio.
6. Las personas de edad deberán poder residir en su propio domicilio por tanto tiempo como sea posible.

Participación

7. Las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación y la aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.

8. Las personas de edad deberán poder buscar y aprovechar oportunidades de prestar servicio a la comunidad y de trabajar como voluntarios en puestos apropiados a sus intereses y capacidades.

9. Las personas de edad deberán poder formar movimientos o asociaciones de personas de edad avanzada.

Cuidados

10. Las personas de edad deberán poder disfrutar de los cuidados y la protección de la familia y la comunidad de conformidad con el sistema de valores culturales de cada sociedad.

11. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios de atención de salud que les ayuden a mantener o recuperar un nivel óptimo de bienestar físico, mental y emocional, así como a prevenir o retrasar la aparición de la enfermedad.

12. Las personas de edad deberán tener acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado.

13. Las personas de edad deberán tener acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humano y seguro.

14. Las personas de edad deberán poder disfrutar de sus derechos humanos y libertades fundamentales cuando residan en hogares o instituciones donde se les brinden cuidados o tratamiento, con pleno respeto a su dignidad, creencias, necesidades e intimidad, así como de su derecho a adoptar decisiones sobre su cuidado y sobre la calidad de vida.

Autorrealización

15. Las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

16. Las personas de edad deberán tener acceso a los recursos educativos, culturales, espirituales y recreativos de la sociedad.

Dignidad

17. Las personas de edad deberán poder vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de malos tratos físicos o mentales.

18. Las personas de edad deberán recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica. (Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, 1991)

Como se puede apreciar, es precisamente en la categoría “Participación” donde se establece que las personas de edad deberán permanecer integradas en la sociedad, participar activamente en la formulación

Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia

y aplicación de las políticas que afecten directamente a su bienestar y poder compartir sus conocimientos y habilidades con las generaciones más jóvenes.

También, en la categoría “Autorrealización” se establece que las personas de edad deberán poder aprovechar las oportunidades para desarrollar plenamente su potencial.

Asimismo, se establece que las personas de edad deberán vivir con dignidad y seguridad; verse libres de explotaciones y malos tratos físicos o mentales, y “recibir un trato digno, independientemente de la edad, sexo, raza o procedencia étnica, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independientemente de su contribución económica” (Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad, 1991).

Defensa jurídica en el caso

Acciones y omisiones características de la violencia política (contexto del asunto)

El 14 de febrero de 2019, el regidor de Obras del ayuntamiento de Santa Catalina Quierí, Oaxaca, acudió a la oficina de la Defensoría Pública Electoral (DPE), antes Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, en la ciudad de Oaxaca. Dicho municipio es uno de los 417 que electoralmente se rigen por usos y costumbres en el estado, de los 570 de los que se compone.

En la entrevista que sostuvo con el personal de dicha oficina, el actor dijo pertenecer a la etnia zapoteca, tener 76 años y, en ese momento, ocupar el cargo de regidor de Obras en el indicado ayuntamiento. El entonces funcionario del municipio narró lo siguiente.

Desde que iniciaron sus funciones como regidor de Obras, no había sido tomado en cuenta por el presidente municipal en los asuntos del ayuntamiento, ya que no lo convocaba a las sesiones de cabildo ni hacía de su conocimiento los asuntos importantes que se acordaban, que tenían que ver con la gestión de las obras.

Asimismo, desde el inicio de la administración municipal, el presidente, junto con el regidor de Hacienda, lo habían humillado, insultado

e incluso agredido físicamente. Además de que, a principios de 2017, aun cuando no le hacía de su conocimiento la gestión de las obras para el municipio, le pidió su credencial, que lo acreditaba como regidor de Obras, para sacarle una copia, la cual, en efecto, realizó, y se la llevó, sin decirle cuál sería el uso que le daría.

Destacó que, durante los primeros meses de la gestión, cuando se trataba de pagarle las dietas, le decía que no se las pagaría, ya que no servía para nada por estar viejo, y que solo estorbaba en el municipio.

El funcionario también relató que el 3 de mayo de 2018, exactamente el día de la Santa Cruz, el presidente municipal estuvo ingiriendo bebidas alcohólicas, junto con el regidor de Hacienda; que él se encontraba en la planta baja del edificio que ocupa el Palacio Municipal cuando ellos llegaron en estado de ebriedad y, desde la planta alta, le vaciaron el vaso de tepache que estaban consumiendo y, sin decir nada, se carcajearon.

Asimismo, manifestó que, en noviembre de 2018 —no recordaba el día exacto—, estaba en la explanada del Palacio Municipal y el presidente municipal se le acercó para decirle textualmente “lárgate de aquí, ya no te quiero ver, no sirves para nada”.

En el contexto de los hechos narrados, se promovió un primer juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) en el régimen de sistemas normativos internos, en el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO).

Cabe destacar que, en el asunto que se expone, existió la necesidad de presentar un JDC indígena más en el TEEO y tres medios de impugnación en la Sala Regional Xalapa, derivado de la resistencia del presidente municipal a cumplir con lo ordenado por dichas autoridades electorales, como se relata enseguida.

Estrategia de litigio

La DPE, mediante el acompañamiento que le hizo al referido regidor de Obras, estimó que era necesario brindarle en dos ocasiones el servicio de asesoría y en tres más el de defensa. El trabajo consistió en lo siguiente:

Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia

- 1) El 22 de febrero de 2019, se presentó el primer JDC en el régimen de sistemas normativos internos, en el TEEO.

En el escrito de demanda respectivo, se hicieron valer los siguientes agravios:

- a) Derecho de ser votado, en su vertiente de pleno ejercicio y desempeño del encargo como regidor de Obras.
- b) Vulneración al principio de igualdad y no discriminación, que no debe darse en los gobiernos municipales que se rigen por su sistema normativo indígena ni en ningún otro, y que se traduce en violencia política por condición de persona adulto mayor.
- c) Derecho de ser votado, en su vertiente de pleno ejercicio y desempeño de su encargo, relativo al pago de sus dietas y viáticos.

En dicho tribunal, el juicio ciudadano fue radicado con la clave JDCI/15/2019 y resuelto el 29 de marzo de 2019; se declararon fundados los agravios que se hicieron valer, pero no la existencia de violencia política que fue reclamada.

- 2) El 11 de abril de 2019, las autoridades responsables de dicho juicio interpusieron una demanda para controvertir lo ordenado en la referida sentencia en la Sala Regional Xalapa. La demanda fue radicada en la Sala indicada con la clave SX-JE-70/2019.

En la sustanciación de dicho juicio se compareció con el carácter de terceros interesados, para defender la demanda del tribunal local. Así, el 25 de abril del mismo año, el pleno de la Sala Regional Xalapa ordenó desechar la demanda, por actualizarse la causal de improcedencia, consistente en falta de legitimación activa de los accionantes.

- 3) El 8 de abril de 2019 se presentó un escrito a la Sala Regional Xalapa, mediante el cual se hizo valer un juicio ciudadano en contra de la referida sentencia del TEEO, en la parte en la que se declara que no existe violencia política por la condición de adulto mayor del asesorado. El medio de impugnación fue radicado en la Sala como JDC e identificado con la clave SX-JDC-110/2019.

El 2 de mayo de 2019, en la Sala Regional Xalapa se resolvió el fondo del asunto y se declararon infundados los agravios que se hicieron valer; consecuentemente, se confirmó la sentencia impugnada en lo que fue materia de controversia.

- 4) El 11 de septiembre de 2019, se presentó un nuevo juicio ciudadano indígena en el TEEO, para hacer valer, entre otras cosas, la vulneración al principio de igualdad y no discriminación, que no debe darse en los gobiernos municipales que se rigen por sus sistemas normativos y que se traduce en violencia política por la condición de adulto mayor.

Se consideró lo anterior porque, el hecho de que el presidente municipal de Santa Catalina Quierí, Oaxaca, no quisiera dar cumplimiento a la referida sentencia y opusiera resistencia para ello, constituía violencia política en contra del asesorado, porque, al no permitirle ejercer el cargo para el que fue electo, que es su obligación constitucional y que incluso se lo había ordenado la autoridad electoral, tenía un impacto diferenciado en su contra, ya que, al ser un adulto mayor, le afectaba de manera desproporcionada.

En el escrito de la demanda, nuevamente se hicieron valer los siguientes agravios:

- a) Derecho de ser votado, en su vertiente de pleno ejercicio y desempeño del encargo como regidor de Obras.
- b) Vulneración al principio de igualdad y no discriminación, que no debe darse en los gobiernos municipales que se rigen por su sistema normativo indígena ni en ningún otro, y que se traduce en violencia política por la condición de adulto mayor.
- c) Derecho de ser votado, en su vertiente de pleno ejercicio y desempeño de su encargo, relativo al pago de sus dietas y viáticos.

Este juicio fue radicado en el Tribunal local con la clave JDCI/75/2019 y fue resuelto el 14 de noviembre de 2019. En la sentencia nuevamente se tuvo como no acreditada la violencia política por la condición de adulto mayor del asesorado.

- 5) Finalmente, el 25 de noviembre de 2019, se presentó otro juicio ciudadano, en la Sala Regional Xalapa, en contra de la indicada sentencia, en la parte relativa en la que se declaró que no existe violencia política por la condición de adulto mayor del defendido. El medio de impugnación fue radicado en la Sala Regional Xalapa, como JDC, e identificado con la clave SX-JDC-400/2019.

Así, el 23 de diciembre de 2019, la Sala Regional Xalapa modificó la sentencia controvertida y declaró la existencia de la violencia política en contra del defendido por su condición de adulto mayor.

Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia

En el cuadro 1 se resume el proceso de atención.

Cuadro 1. Proceso de atención del caso de violencia política contra una persona mayor

Servicio	Sentencia	Tribunal electoral o sala regional	Síntesis
Asesoría	JDCI/15/2019	TEEO	Sentencia que tuvo como no acreditada la violencia política por la condición de adulto mayor
Defensa	SX-JE-70/2019	Sala Regional Xalapa	La Sala Regional ordenó desecharse de plano dicha demanda, por actualizarse la causal de improcedencia, consistente en la falta de legitimación activa de los accionantes
Asesoría	SX-JDC-110/2019	TEEO	La Sala Regional Xalapa declaró infundados los agravios; consecuentemente, se confirmó la sentencia impugnada
Asesoría	JDCI/75/2019	TEEO	Sentencia que tuvo como no acreditada la violencia política por la condición de adulto mayor
Defensa	SX-JDC-400/2019	Sala Regional Xalapa	La Sala Regional Xalapa ordenó modificar la sentencia controvertida y declaró la existencia de la violencia política en contra del defendido por su condición de adulto mayor

Nota: TEEO, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

Fuente: Elaboración propia con base en las sentencias JDCI/15/2019 (2019), SX-JE-70/2019 (2019), SX-JDC-110/2019 (2021), JDCI/75/2019 (2019) y SX-JDC-400/2019 (2019).

La importancia del presente asunto radica en que, por medio de una estrategia de litigio, se logró la pretensión; es decir, después de la interposición de dos juicios ciudadanos indígenas en el TEEO y tres en la Sala Regional Xalapa, esta declaró la existencia de violencia política en contra de un adulto mayor, que ejercía el cargo de regidor de Obras, por parte del presidente municipal. La sentencia es emblemática, puesto que fue la primera vez que una sala regional se pronunció respecto del ejercicio de los derechos político-electorales de las personas adultas mayores.

Primera sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (JDCI/15/2019)

El 29 de marzo de 2019, el pleno del TEEO resolvió el juicio ciudadano indígena, identificado con la clave JDCI/15/2019, y declaró fundados los agravios que se hicieron valer respecto de la falta de convocatoria a las sesiones de cabildo, así como la negativa al asesorado para ser escuchado, como regidor de Obras, en el ayuntamiento y a la falta de pago de las dietas de manera completa.

Derivado de lo anterior, se ordenó al presidente municipal de Santa Catalina Quierí, Oaxaca, convocar a las sesiones de cabildo al regidor de Obras, que deberían celebrarse, por lo menos, una vez a la semana, y especificar el orden del día, la fecha, la hora y el lugar de celebración de las mismas, así como acompañar, al momento de notificarles, todos aquellos documentos para que las personas concejales tuvieran la información idónea, suficiente y cierta de lo que sería objeto de análisis y discusión en las reuniones plenarias, a efectos de que puedan emitir un juicio de valor mediante la emisión de su voto.

También se le ordenó al presidente municipal que pagara al regidor de Obras, dentro del plazo de 15 días hábiles, la cantidad de \$9,540.52, por concepto de la diferencia en el pago de sus dietas de enero de ese año y lo correspondiente a las de febrero y marzo de 2019.

Sin embargo, en dicha sentencia se tuvo como no acreditada la violencia política por la condición de adulto mayor del asesorado.

Primera impugnación y resolución de la Sala Regional Xalapa (SX-JDC-110/2019)

Como ya se indicó, se interpuso un JDC en contra de dicha sentencia, exclusivamente por lo que hace a la declaratoria de que no existía violencia política por la condición de adulto mayor del regidor de Obras. Dicho juicio fue radicado en la Sala Regional Xalapa e identificado con la clave SX-JDC-110/2019.

Mediante el acuerdo plenario del 25 de abril de 2019, y con la finalidad de atender en forma diligente e integral, el pleno de la Sala determinó que era procedente la adopción de medidas de tutela y protección ante el señalamiento reiterado de conductas que, estimó, eran lesivas e

Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia

impedían desempeñar libremente el ejercicio del cargo del regidor de Obras del defendido, aunado a que era parte de un grupo vulnerable, que requiere una mayor protección por parte de los órganos del Estado.

El 2 de mayo de 2019, en la Sala Regional Xalapa se resolvió el fondo del asunto y se declararon infundados los agravios que se hicieron valer; consecuentemente, se confirmó la sentencia impugnada en lo que fue materia de controversia.

En la misma determinación, se consideró que, pese a no estar en las posibilidades jurídicas para declarar la violencia política, tal y como se solicitó, sí debería resolverse con base en un modelo de acompañamiento y tutela de los derechos fundamentales que hiciera eficaz el mandato constitucional de acceso a la justicia y no discriminación, para ordenar un seguimiento institucional y jurídico que vigilara la restitución, en paz y a salvo, de los derechos político-electorales que le fueron vulnerados al regidor de Obras.

En ese sentido, se determinó que, para esa medida preventiva, no era impedimento que, en el caso concreto, no se advirtieran elementos contundentes que permitieran concluir la realización de los actos de violencia política por parte del presidente municipal y el regidor de Hacienda en contra del defendido. Lo cierto fue que no se podía soslayar su condición vulnerable y ese órgano jurisdiccional tenía la obligación constitucional de velar por la tutela preventiva de sus derechos.

Así, el pleno de la Sala Regional determinó que era procedente ordenar la continuidad de las medidas de tutela y protección, porque, en un Estado democrático y constitucional de derecho, es inadmisibles la idea de que las personas beneficiarias de la impartición de justicia se encuentren colocadas en la zozobra de la inseguridad personal, tanto por el cumplimiento de una resolución jurisdiccional que les beneficia como por la probable y latente amenaza por haber defendido sus derechos.

Segunda impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (JDCI/75/2019)

La conducta del presidente municipal de Santa Catalina Quierí, Oaxaca, no cambió; al contrario, ya no le dirigía la palabra al regidor de Obras. Incluso, no se presentó a las reuniones a las que fue convocado

en la Subsecretaría de Desarrollo Político de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Oaxaca; no obstante que ya habían sido dos veces las que se presentó el asesorado —el 13 de marzo y el 27 de mayo de 2019—, lo que evidenció la desobediencia a un mandato judicial y la violación a sus derechos humanos, en específico, al principio de tutela judicial efectiva.

Por lo anterior, el 11 de septiembre de 2019, se presentó un nuevo juicio ciudadano indígena en el TEEO. Lo anterior, porque se consideró que el presidente municipal de Santa Catalina Quierí, Oaxaca, al no querer cumplir con la sentencia, vulneraba el derecho a la participación política efectiva del asesorado, que se traduce en el menoscabo del ejercicio de su cargo como regidor de Obras, puesto que, a pesar de que existe un mandato judicial, se resistía a cumplirlo, lo que, sin lugar a dudas, constituía violencia política en contra del asesorado. Estas conductas, por supuesto, causaban un impacto diferenciado en su persona por su condición de adulto mayor.

En este juicio, radicado en el tribunal local con la clave JDCI/75/2019 y resuelto el 14 de noviembre de 2019, se tuvo como no acreditada la violencia política por la condición de adulto mayor.

Segunda sentencia de la Sala Regional Xalapa (SX-JDC-400/2019)

Inconforme, nuevamente, con esta segunda sentencia del TEEO, se interpuso un juicio ciudadano en contra de dicha determinación, exclusivamente por lo que hace a la parte relativa a que no existía violencia política por su condición de adulto mayor del defendido. Dicho juicio fue radicado en la Sala Regional Xalapa con la clave SX-JDC-400/2019.

El 23 de diciembre de 2019, la Sala Regional resolvió el juicio ciudadano, modificó la sentencia controvertida y declaró la existencia de violencia política en contra del defendido por su condición de adulto mayor, al considerar que la afectación surgió a partir de que el tribunal local tuvo por acreditado que el referido regidor de Obras no había sido convocado a las sesiones de cabildo, no obtuvo su derecho a recibir una remuneración —derivado de la reducción injustificada y controvertida del pago de sus dietas—, además de la reiterada conducta del presidente municipal.

Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia

La Sala Regional Xalapa consideró que un elemento fundamental para considerar violento el actuar del presidente municipal era la reiteración de sus actos, así como que se considerara incumplida la sentencia del tribunal local. Es decir, que las acciones que desplegó el presidente municipal no eran únicamente en contra de la voluntad del regidor de Obras, dado que se había inconformado con esas medidas —esto es, que era involuntaria la reducción de sus dietas y el no ser convocado a las sesiones del cabildo—, sino, incluso, contra una orden de la sentencia del tribunal competente.

En dicha sentencia, se ordenó, de manera relevante, lo siguiente:

- 1) Se desvirtuó, como medida de no repetición, la presunción de que Santiago González, presidente municipal del ayuntamiento de Santa Catalina Quierí, Oaxaca, tiene un modo honesto de vivir.
- 2) Se ordenó al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que, en su ámbito de competencia, llevara un registro de las personas ciudadanas de las cuales se tuvo por desvirtuada la presunción de tener un modo honesto de vivir.
- 3) Se dio vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que, en caso de que el ciudadano Santiago González pretendiera participar como candidato al cargo de diputado federal en el proceso electoral ordinario 2020-2021, se adoptara la determinación que, conforme a derecho, corresponda.

Conclusión

Como se indicó, el artículo 1 de la CPEUM establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por esta y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y en las condiciones que esta establece.

Asimismo, señala que queda prohibida toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social y de la salud, la religión, las opiniones, las

preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra situación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Por su parte, el artículo 2 de la Constitución, en el apartado A, numeral III, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno, así como garantizar que las mujeres y los hombres indígenas disfruten y ejerzan su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; además de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que las personas hayan sido electas o designadas, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los estados y la autonomía de Ciudad de México.

Dicha norma puntualiza que, en ningún caso, las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de la ciudadanía en la elección de sus autoridades municipales.

Las personas adultas mayores tienen el derecho de votar y ser votadas y, en el caso de ser electas, también tienen el de ejercer el cargo libres de violencia. Así, de existir una vulneración a estos derechos, se debe acudir a los tribunales para exigir su cumplimiento y recibir de estos una protección especial por la condición de su edad, mediante una adecuada estrategia de litigio.

La importancia del presente asunto radica en que, por medio de una estrategia del litigio, se logró la pretensión; es decir, después de la interposición de dos juicios ciudadanos indígenas en el TEEO y tres en la Sala Regional Xalapa, esta última declaró la existencia de violencia política en contra de un adulto mayor, quien ejercía el cargo de regidor de Obras, por parte del presidente municipal. La sentencia es emblemática, puesto que fue la primera vez que una sala regional se pronunció respecto del ejercicio de los derechos político-electorales de las personas adultas mayores.

Personas adultas mayores y su derecho a ejercer el cargo electo sin violencia

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021).
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2021).
https://docs64.congresoootaxaca.gob.mx/documents/marco_normativs/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_%28Dto_ref_633_aprob_LXIV_Legis_12_abr_2019_PO_18_4_may_2019%29.pdf?1563573215
- Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. (1948). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp#:~:text=DECLARACI%C3%93N%20AMERICANA%20DE%20LOS%20DERECHOS%20Y%20DEBERES%20DEL%20HOMBRE&text=Todos%20los%20hombres%20nacen%20libres,exigencia%20del%20derecho%20de%20todos>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). Organización de las Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. (2021, 15 de junio). *Comunicado 004/2021, relacionado con la presentación del “Protocolo-Guía Interinstitucional para Garantizar una Vida Libre de Violencia en contra de las Personas Mayores en México”* [comunicado]. <https://www.gob.mx/inapam/prensa/se-fortalecen-acciones-para-prevenir-y-erradicar-el-maltrato-a-las-personas-adultas-mayores-inapam>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. (1966). Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1976). Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>

- Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad.
(1991). Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org/5b6caf814.pdf>
- Sentencia JDCI/14/2019 y acumulados, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2019). <https://www.teeo.mx/images/sentencias/JDCI-14-2019.pdf>
- Sentencia JDCI/75/2019, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2019). <https://teeo.mx/images/sentencias/JDCI-75-2019.pdf>
- Sentencia SX-JDC-110/2019 y SX-JDC-111/2019 acumulados, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2021). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JDC-110-2019>
- Sentencia SX-JDC-400/2019, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2019). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/xalapa/SX-JDC-0400-2019.pdf>
- Sentencia SX-JE-70/2019, Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2019). <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SX-JE-0070-2019->
- Tesis 1a. CCXXIV/2015 (10a.). ADULTOS MAYORES. AL CONSTITUIR UN GRUPO VULNERABLE MERECE UNA ESPECIAL PROTECCIÓN POR PARTE DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO. (2015). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público

Ariadna Ivette Ortega Moreno

*Si la mujer es compañera del hombre, y su igual,
no hay motivo plausible para que lo abandonemos
a la hora de decidir la suerte definitiva o temporal de la Patria.
¿Con qué derecho nos quejaremos de los resultados mañana,
si hoy no hacemos nada de nuestra parte?*

Hermila Galindo

Introducción

En el presente capítulo se analizará en qué consiste el derecho político al voto, en la modalidad de ejercicio del cargo. Este se encuentra previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2021), el cual está sujeto a las cualidades que la ley establezca.

Se examinará el contenido de este derecho en la legislación nacional, internacional y local —de Oaxaca— para ubicar al lector en el contexto del caso que será sujeto de estudio en este trabajo.

Asimismo, se abordará uno de los asuntos de los que tuvo conocimiento la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, actualmente Defensoría Pública Electoral (DPE), y que guarda relación con este derecho político-electoral tan importante, como es el ejercicio del cargo.

De esta forma, se observará el papel que desempeñaron las autoridades jurisdiccionales electorales en el caso, como el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) y la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la resolución del conflicto que se hizo de su conocimiento.

El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público

El TEPJF tiene como objetivo resolver las impugnaciones electorales y la protección de los derechos políticos. Está regulado por el artículo 99 de la Constitución, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Como es sabido, las salas regionales se integran por tres magistraturas electorales y sus sedes son las ciudades designadas como la cabecera de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales en que se divide el país: Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Toluca y Xalapa.

En el caso que se analizará, después de la reseña jurídica, se observa que, en principio, el TEEO tuvo conocimiento, y en la impugnación conoció la Sala Regional Xalapa.

Cabe resaltar que, para el acceso a este derecho, ha sido una gesta de todas las mujeres, quienes, apenas a mediados del siglo pasado, lograron el acceso al derecho al voto en el país. Así, el caso que ocupa versa acerca de una mujer a quien se le intentó restringir el goce de este derecho tan importante, en la modalidad de ejercicio del cargo, y que, gracias al apoyo de la DPE, pudo tener acceso a este y logró ejercer el cargo para el cual fue electa.

Marco de referencia en torno al derecho al voto de las mujeres

Derecho de la ciudadanía a ser votada, en la modalidad de ejercicio del cargo

El contenido o alcance del derecho político-electoral de la ciudadanía a ser votada es un derecho fundamental de base constitucional y configuración legal, que no solo se encuentra en las leyes nacionales, sino también en las internacionales.

La palabra voto proviene del latín *votum*, lo que ilustra el origen religioso del término, que debía entenderse en el sentido de ofrenda o promesa hecha a los dioses.

El *Diccionario electoral*, editado por la Comisión Asesora para Elecciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, señala que, por medio del sufragio —voz derivada del latín *suffragium*, es decir,

ayuda o auxilio— la ciudadanía coadyuva, en cuanto miembro del Estado-comunidad, en la conformación del Estado-aparato y, en consecuencia, en la integración funcional de la sociedad política (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017, p. 1088).

Los artículos 35 y 36 de la carta magna establecen que el voto es un derecho, porque conlleva el ejercicio de una forma de libertad, y una obligación, porque constituye una forma de integrar la voluntad colectiva; por ello, es una expresión de la soberanía popular.

Desde esta perspectiva, es ilustrativo lo que señala Emilio Chuayffet Chemor en *El sistema representativo en estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*:

Conforme a los artículos 35 y 36 de nuestra Constitución, así como el 4o. de la ley reglamentaria de esa materia, el voto es concebido simultáneamente como un derecho y como una obligación. En tanto prerrogativa representa uno de los derechos políticos fundamentales de los mexicanos, a través del cual se decide la conformación del gobierno como obligación, el voto constituye un deber ciudadano para con la sociedad de la cual forma parte. (Chuayffet *et al.*, 1992, p. 411)

Dicho lo anterior, el sufragio es un instrumento de cohesión social; es la vía por medio de la cual una comunidad política se expresa, actúa y se conserva. En resumen, es el derecho político que la ciudadanía tiene de participar en los asuntos públicos de su país, directamente o por medio de personas representantes libremente elegidas. Se trata de un derecho público subjetivo, de naturaleza política.

El sufragio es un tema de interés para las mujeres, porque el acceso a la vida pública empieza por el derecho a elegir y ser electas; así, desde finales del siglo XIX, hay constancia de demandas de algunas mujeres por tener acceso a la participación política en igualdad de condiciones que los varones (Jaiven y Zúñiga, 2013, p. 1).

El derecho al voto de la mujer en México comenzó el 12 de febrero de 1947, con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto de adición al artículo 115, para permitirles la participación como votantes y como candidatas, quedando establecido que en las elecciones municipales participarían las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas (Ochoa, s. f.).

Así, el 17 de octubre de 1953, el presidente Adolfo Ruiz Cortines promulgó las reformas constitucionales para que las mexicanas gozaran

El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público

de la ciudadanía plena y, de esta manera, el 3 de julio de 1955, las mujeres en México sufragaron por primera vez en una elección federal. Acudieron a las urnas a emitir su voto y fue el primer ejercicio de libertad de decisión de la mujer; sin embargo, fue hasta 1979 cuando México tuvo a la primera gobernadora estatal —de Colima—, Griselda Álvarez. Aunque no se ha de olvidar que, en el ámbito local, en 1923, la primera diputada en Yucatán fue Elvia Carrillo Puerto, así como Aurora Meza Andraca fue la primera presidenta municipal de Chilpancingo, Guerrero.

Como se observa, este derecho fue alcanzado tardíamente en comparación con otros países del mundo, luego de una larga lucha emprendida por las sufragistas, que inició desde antes del siglo xx. El voto femenino significó el reconocimiento de la igualdad en la participación política. A partir de entonces, ha continuado la lucha de las mujeres por sus derechos a participar en la toma de decisiones del país.

Ahora bien, cabe mencionar que el derecho político-electoral de la ciudadanía a ser votada para todos los cargos de elección se encuentra consagrado en la CPEUM; a continuación, se analizará el contenido de las disposiciones constitucionales que regulan este derecho.

El artículo 35, fracción II, del ordenamiento constitucional, establece expresamente como prerrogativa de la ciudadanía “poder ser votada en condiciones de paridad, para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 35, fracción II, 2021).

La interpretación gramatical¹ de dicho precepto constitucional implica estimar que el término *calidad*, en el presente contexto, significa requisito, circunstancia o condición necesaria establecida por el legislador ordinario, que debe satisfacerse para ejercer un derecho, en particular, el político-electoral a ser votada para todos los cargos de elección popular, en el entendido de que esas calidades o requisitos no deben ser necesariamente inherentes al ser humano, sino que pueden incluir otras condiciones, siempre que sean razonables y establecidas en leyes que se dicten por razones de interés general, lo que es compatible con

¹ Este método se basa en el sentido literal o gramatical de las palabras empleadas en la expresión de la norma jurídica. De esta forma, se propone encontrar el sentido de la norma a partir de su literalidad, desentrañando el significado de las palabras y los signos gramaticales.

el artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1978).

Una interpretación funcional² del artículo 35 constitucional, fracción II, conduce a estimar que el derecho político-electoral de la ciudadanía a ser votada pueda ser considerado fundamental, de base constitucional y configuración legal, ya que, para que la ciudadanía esté en posibilidad jurídica de ejercer dicho derecho, es preciso que se cumplan las calidades que al efecto se establezcan en las leyes aplicables, a fin de cumplir la función para la cual fue creado este derecho.

Por otro lado, el artículo 5, párrafo cuarto, de la CPEUM, dispone que, en del servicio público, los cargos de elección popular directa e indirecta serán obligatorios en los términos que establezca la ley.

A su vez, la fracción I del artículo 115 de la carta magna establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

Protección internacional del derecho de la ciudadanía a ser votada

Por lo que hace al ámbito internacional, este derecho también se encuentra ampliamente tutelado, en principio, por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), cuyo artículo 25 señala:

Artículo 25: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 25, 1966)

² Es un método de interpretación que comprende los factores relacionados con la creación, la aplicación y el funcionamiento del derecho, es decir, los fines y valores de la norma (para qué sirve o qué función tendrá esta).

El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público

Por otro lado, este derecho se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (1978). En este instrumento regional de protección de los derechos humanos se señala, en el artículo 23, lo siguiente:

Artículo 23. Derechos Políticos

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

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

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

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, [Pacto de San José], artículo 23, 1978)

Una vez analizadas las disposiciones jurídicas que contempla este derecho político, es posible vislumbrar la importancia y trascendencia vital de este para la democracia de un Estado, porque “votar es elegir y hacerlo presupone libertad” (Gutiérrez, 2016, p. 6).

De tal suerte que, debe respetarse en todos los ámbitos del Estado para lograr un efectivo Estado de derecho en la democracia, con la participación de la ciudadanía.

En el caso que se analizará a continuación, la Defensoría participó en pro de la protección de este derecho político-electoral de una ciudadana, a quien se le obstruyó en el ejercicio de tan afable derecho y, por parte de la responsable, se le pretendía impedir que asumiera el cargo.

Protección local. El estado de Oaxaca

Toda vez que el asunto objeto de estudio corresponde a Oaxaca, conviene analizar el contenido de las disposiciones legales referentes al tema que atañe.

Una vez sentadas las disposiciones legales, tanto nacionales como internacionales, relacionadas con el derecho al voto y al desempeño del cargo para el cual fue electa la ciudadana, es dable precisar que dichos conceptos son abordados en similares términos por el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (2024).

El artículo 113, fracción I, inciso i, cuarto párrafo, de la Constitución local, establece que los integrantes de los ayuntamientos electos por el régimen de sistemas normativos internos tomarán protesta y posesión en la misma fecha acostumbrada y desempeñarán el cargo durante el tiempo que sus normas, tradiciones y prácticas democráticas determinen.

De igual forma, así lo prevé el artículo 260 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (2024).

Por su parte, el artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca (2024) prevé que la instalación del ayuntamiento se hará en sesión solemne, en la cual el presidente municipal electo rendirá la protesta de ley y tomará la protesta a los demás concejales. La sesión se celebrará a las 10:00 horas del 1 de enero del año siguiente al de su elección, en el lugar de costumbre.

Así, el artículo 41 de la referida Ley Orgánica establece que los ayuntamientos pueden instalarse con la mayoría de sus miembros y, de no encontrarse la totalidad, se procederá a notificar a los ausentes, a efectos de que asuman su cargo en un plazo no mayor a 5 días hábiles; de lo contrario, serán los suplentes quienes ejercerán dicho cargo, y de no comparecer, se dará aviso a la Legislatura del estado, pues esta será quien designe a quien deba asumir el cargo que no fue ocupado.

Planteamiento y análisis del caso

Forma de elección de la asesorada

El 13 de octubre de 2019, se celebró la asamblea general comunitaria de elección de las autoridades municipales para el periodo 2020-2022, en la que resultó electa la asesorada como regidora de Ecología.

Es importante destacar que en el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-144/2019, mediante el cual se calificó como jurídicamente válida la elección celebrada en la asamblea general comunitaria del 13 de octubre

El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público

de 2019, se estableció que el método sería por planillas, por el cual resultó ganadora la roja, con 595 votos.

Sin embargo, la asesorada pertenecía a la planilla azul, pero, de conformidad con el artículo 13 del Estatuto Electoral Comunitario, a la planilla que ocupe el segundo lugar se le asignarán dos regidurías, por lo que a la que ella pertenecía se le asignaron las de Ecología y Panteones. Por ello, el ayuntamiento se encuentra compuesto por dos planillas, en su mayoría de integrantes de la roja, y, para el caso que aquí ocupa, la regiduría de Ecología fue asignada a la azul.

Así, el 1 de enero de 2020, se celebró la sesión solemne de la instalación del ayuntamiento y la toma de protesta de las personas concejales electas, a la cual no compareció la asesorada, al no haberse enterado ni haber sido notificada de la celebración de esta, no obstante haber acudido al ayuntamiento y solicitar al presidente municipal que le tomara la protesta de ley, pero recibir una negativa.

Intervención de la Defensoría Pública Electoral

Ante dicha circunstancia, la asesorada compareció en las oficinas de la DPE, a fin de que se le proporcionara la asesoría correspondiente para tener la posibilidad de asumir el cargo para el cual fue electa y se respetara la voluntad de la comunidad que ejerció su derecho al voto.

En primer lugar, se presentó un escrito dirigido al presidente municipal, en el que se solicitó que se señalara la fecha y hora para que, en sesión solemne de cabildo, se le tomara la protesta de ley y pudiera asumir el cargo.

Ante la negativa del presidente municipal de dar respuesta a dicho escrito, se promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) ante el TEEO.

Presentación del juicio ciudadano local

Se promovió un JDC local contra el presidente del ayuntamiento, ante la negativa de tomarle protesta al cargo de regidora de Ecología; el medio de impugnación fue radicado con el número de expediente JDC/12/2020.

No obstante, el cabildo del ayuntamiento designó a otra persona como regidora de Ecología. Al tener conocimiento de dicha circunstancia, se tuvo que promover una ampliación de demanda, para resaltar el hecho, y ampliar la petición para que se declarara la invalidez de dicha persona en el cargo que correspondía a la asesorada.

Posteriormente, quien en ese momento ocupaba el cargo en la regiduría de Ecología promovió diverso juicio ciudadano contra la negativa de la Secretaría General de Gobierno de expedirle su acreditación como regidora de Ecología y, al advertirse la conexidad en los juicios, estos se acumularon.

Sentencia del tribunal local

El TEEO emitió la sentencia en los juicios de la ciudadanía acumulados, mediante la cual resolvió lo siguiente:

5. EFECTOS DE LA SENTENCIA

[...] A. Se *declara* [énfasis añadido] la invalidez de la sesión de Cabildo [...] celebrada el veintitrés de enero de dos mil diecinueve a las diecisiete horas.

B. Se *declara* [énfasis añadido] la invalidez de la designación y del nombramiento de ***** como Regidora de Ecología [...]

C. Se *ordena* [énfasis añadido] al Presidente Municipal [...] *convoque* [énfasis añadido] a la totalidad de Concejales a una *sesión de Cabildo* [énfasis añadido] para que la actora ***** (nuestra asesorada JDC/12/2020) rinda protesta al cargo de Regidora de Ecología.

[...]

6. RESUELVE

Primero. Se declara *fundado* [énfasis añadido] el agravio hecho valer por la actora ***** (nuestra asesorada), por las razones expuestas en la parte considerativa de la sentencia.

Segundo. Se declara *inoperante* [énfasis añadido] el agravio hecho valer por la actora *****, por los motivos señalados en la parte considerativa de la sentencia.

Tercero. Se *ordena* [énfasis añadido] a las y los integrantes del Ayuntamiento de San Jerónimo Sosola, Oaxaca, cumplan con lo dispuesto en el apartado de efectos de la sentencia. (Sentencia JDC/12/2020, 2020, p. 17)

El tribunal local determinó que no existía constancia en el expediente que generara certeza respecto de que la asesorada fuera notificada

El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público

personalmente de la instalación del ayuntamiento ni del primer plazo que le fue concedido para tomar protesta del cargo ni de la última fecha que se señaló para ese fin.

En ese contexto, el tribunal local calificó como fundados los agravios del juicio de la ciudadanía promovido y, en consecuencia, declaró la invalidez de la sesión de cabildo del ayuntamiento, en la que se designó a diversa persona como regidora de Ecología.

Asimismo, ordenó al presidente municipal convocar a sesión de cabildo para que la asesorada rindiera protesta al cargo de regidora de Ecología.

Análisis efectuado por el tribunal local

La instalación del ayuntamiento se llevó a cabo sin que la ciudadana asistiera, razón por la cual, mediante un oficio, el presidente municipal en funciones la requirió para que, dentro del plazo de cinco días hábiles, compareciera para asumir el cargo de regidora de Ecología, que fue recibido el 3 de enero por “*****” (diversa persona), sin que se estableciera en dónde fue entregado ni el vínculo existente.

Sin embargo, la ciudadana presentó un escrito en el que solicitó la fecha y hora para rendir la protesta de ley, y demostró su interés por asumir el cargo.

Ante tal petición, el presidente municipal dio respuesta a la petición formulada y citó a la asesorada a las 10:00 horas, del 23 de enero de 2020, para tomarle protesta del cargo; sin embargo, dicho oficio nunca fue notificado a la asesorada. En el expediente, el escrito no contaba con acuse de recibo, sino únicamente con la certificación del secretario municipal, en la que indicaba que el 20 de enero se trasladó al domicilio de la ciudadana, sin que nadie respondiera a su llamado, por lo que dejó un citatorio de espera para el día siguiente, pero tampoco se encontró presente, motivo por el cual se fijó en los estrados, pero no especificó en cuáles ni exhibió documento alguno que lo acreditara.

Sustanciación del juicio de la ciudadanía ante la Sala Regional Xalapa

En contra de la sentencia emitida por el tribunal local, se inconformó la persona que ya había nombrado el presidente municipal para ocupar el cargo de regidora de Ecología; en el juicio SX-JDC-173/2020, se promovió un escrito de tercera interesada, de conformidad con los artículos 12, apartado 1, inciso c; 13, apartado 1, inciso b, y 17, apartado 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (2023).

Así, la Sala Regional Xalapa determinó confirmar la resolución del TEEO, debido a que sí realizó una debida valoración probatoria, con la cual fue posible concluir que no existía certeza de la notificación practicada a la asesorada para que estuviera en posibilidad de asumir el cargo de regidora de Ecología.

De esto se puede advertir, como lo resolvió la Sala, que es inconcluso que la autoridad municipal no desahogó el procedimiento referido en el artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal, porque no se practicaron correctamente las notificaciones en las que se le requería a la asesorada para que compareciera ante el ayuntamiento, a efectos de asumir el cargo de regidora de Ecología en un plazo no mayor de 5 días hábiles, como primer paso del procedimiento, lo que vulneró su garantía de audiencia.

Trámite y sustanciación del juicio de la ciudadanía ante la Sala Regional Xalapa

En contra de la sentencia emitida por el tribunal local, se inconformó también el síndico del ayuntamiento y, así, en el juicio SX-JE-44/2020, se promovió un escrito de tercero interesado; no obstante, la Sala Regional sobreseyó el juicio promovido por el actor al actualizarse la causal de improcedencia, consistente en la falta de legitimación activa, toda vez que quien acudió al juicio fue la autoridad responsable ante el TEEO.

El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público

Cumplimiento de la sentencia

Una vez resueltos los juicios, se dio cumplimiento a la sentencia por parte del presidente municipal, quien convocó a la asesorada a sesión de cabildo, a fin de que asumiera el cargo para el cual fue electa, es decir, como regidora de Ecología; de esta manera se logró que la asesorada estuviera en posibilidad de ejercer el derecho político-electoral en disputa y pudiera desempeñar sus funciones.

Conclusiones

Vale la pena señalar que la intervención de los órganos jurisdiccionales electorales mencionados en este trabajo ocurrió en respuesta a la solicitud que hizo la ciudadana, quien se autoadscribió como persona indígena, por medio de la Defensoría, la cual procedió a pugnar por la protección de sus derechos político-electorales, hasta que se tradujo en un efectivo ejercicio.

Se advierte, de igual forma, que los instrumentos jurídicos internacionales son de trascendencia para la protección del derecho de la ciudadanía de ser votada y de ejercer y desempeñar su encargo, porque en ellos se obliga al Estado mexicano a su protección real y sustantiva. Los estados deben adoptar medidas eficaces para asegurar que todas las personas ejerzan su derecho a votar. En la legislación mexicana, tanto nacional como local, se encuentra plenamente reconocido este derecho; así, las personas operadoras jurídicas encargadas del cumplimiento efectivo de las disposiciones internacionales y nacionales intervienen en la protección de los derechos político-electorales.

En términos electorales, el derecho al voto (activo y pasivo) es la piedra angular en esta materia; por ello, se acude a las instancias locales y federal para resolver los conflictos, y esto responde a la institucionalización de los comicios en los pueblos indígenas por parte de las autoridades en la materia, pero también da cuenta de la voluntad de los pueblos y las comunidades de luchar por la protección de sus derechos político-electorales y, principalmente, en el caso que aquí ocupa, de una mujer indígena, porque, como se analizó en el capítulo correspondiente, el acceso de las mujeres a este derecho ha sido una lucha de muchos

años, y aunque en la actualidad la ley otorga la potestad de ser votadas, en la praxis, y más en el entorno de las comunidades indígenas, existe renuencia en la aceptación del ejercicio de este derecho.

En el caso de estudio, se puede advertir que, para que la asesora tuviera pleno acceso a su derecho a ejercer el cargo para el cual fue electa, se tuvo que impugnar desde la instancia jurisdiccional local, es decir, con un juicio de la ciudadanía ante el TEEO, hasta la instancia jurisdiccional federal, esto es, ante la Sala Regional Xalapa, donde cada instancia emitió una sentencia, pues, mientras las personas implicadas estén inconformes con el contenido del fallo, pueden apelar en el ámbito jurisdiccional subsiguiente, tal como sucedió.

Tanto la Sala Regional como el tribunal local fueron garantes del derecho político-electoral de la ciudadana a ser votada, en la modalidad de ejercicio del cargo, con lo que se protegieron sus derechos conexos —como el de audiencia y de legalidad—, lo que redundó en la protección efectiva de una mujer, perteneciente a una comunidad indígena, que logró tener acceso a un derecho por el que muchas han luchado durante años y que, tardíamente, fue reconocido en el país.

Este es un derecho por el cual se continúa pugnando, toda vez que, como se ha hecho alusión, no basta con que esté escrito en la norma, sino que debe cumplirse a cabalidad, de manera sustantiva y de facto, así como en el interior de las comunidades respecto de sus usos y costumbres, porque lleva inmerso otros que pueden hacerse palpables con el ejercicio del derecho al voto pasivo.

Se trata de un compromiso que todas las instituciones deben adquirir: una igualdad de derechos en todos los aspectos; un hombre y una mujer representan, cada uno, un voto. Pareciera obvio o natural, pero realmente no es así, y la mujer ha emprendido una campaña sigilosa, pero permanente y constante, para lograrlo y ha obtenido resultados positivos.

El caso de una mujer que logró el acceso a un cargo público

Referencias

- Chuayffet, Emilio, Soberanez, José, y Carpizo, Jorge. (1992). El sistema representativo mexicano en la Constitución de 1917. En *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario* (pp. 407-437). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/9918>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. (2024). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=Gc42Yigwj2yC4G1XLO1RM+GF4DzE03xrCqRe4RCYVW WNCgqg47yglSLTzM74EKw/14FaXrUe3TMWAhy+TDgVUQ==>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2021). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=b/EcoMjefuFeB6DOaNOimNPZPsNLFqe0s7fey1Fqriep9ikxNpXz6eHvJme6yPjOlcjRF7DCB+eKoBvoUZ6l/g==>
- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Pacto de San José). (1978). https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b2_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- Gutiérrez Espíndola, José Luis. (2016). *El voto: herramienta de la vida democrática*. Instituto Nacional Electoral.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2017). *Diccionario electoral* (t. II). <https://www.iidh.ed.cr/images/Publicaciones/Democracia/Tercera%20Edicion%20Diccionario%20Electoral%20II%20Tomo.pdf>
- Jaiven, Ana Lau, y Zúñiga Elizalde, Mercedes. (2013). *El sufragio femenino en México: voto en los estados (1917-1965)*. El Colegio de Sonora.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. (2024). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=HyhCeKoVXreNENmlWqWmGXLkPxa2DzNUHd+8y9pk4DqsdHVsrXr95PDosDskw2jpdhoFZbg9kLV5dV5aNSgC9A==>
- Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (2023). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=CZOFEcfRa+d28VszlCgNlPayPxFpAtvIrbBdLKZ+Paxn7sfQVmYy3U8CY/UJ4YkSqiWY+ZJffqv+vJGS4DJB4w==>

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca. (2024). <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=-DYX+ndVknIfiD24hT6MWC+oJrFY4Kg3DPLqOj+nAiltuMMGF1iPovDX1a3AmbtBp36h47x12lsUVzrACplbsCQ==>
- Ochoa, Janeth. (s. f.). El voto femenino en México, la lucha por la equidad. *México Desconocido*. <https://www.mexicodesconocido.com.mx/el-voto-femenino-en-mexico.html>
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Sentencia SX-JDC-173/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/xalapa/SX-JDC-0173-2020.pdf>
- Sentencia SX-JE-44/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). <https://www.te.gob.mx/media/SentenciasN/pdf/xalapa/SX-JE-0044-2020.pdf>
- Sentencia JDC/12/2020 y acumulado JDC/24/2020, Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. (2020). <https://www.teeo.mx/images/sentencias/JDC-12-2020.pdf>

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afroamericanas

Carmela Ramírez Santiago

Introducción

Tanto en la historia de la humanidad como en los tiempos actuales ha estado presente el fenómeno de la migración de las personas en el mundo, motivado por diversos factores, desde la búsqueda de una mejor calidad de vida hasta huir de situaciones de violencia o fenómenos naturales.

México no ha sido la excepción en cuanto a la migración interna; sin embargo, este proceso se vuelve más complejo cuando se trata de integrantes de las comunidades y los pueblos indígenas, dada su condición cultural y lingüística, además de ser un grupo históricamente vulnerable, lo que muchas veces propicia su movilidad hacia otros estados de la república, situación que conlleva discriminación interseccional, así como enfrentar diversos obstáculos para el ejercicio de sus derechos político-electorales.

Así, la migración interna para las personas integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas no solo implica el cambio de residencia a un determinado estado de la república, sino un desprendimiento de un modo de vida y de su lugar de origen, movilidad ocasionada por la crisis recurrente en el campo, el desempleo, la marginación, la violencia del crimen organizado o por fenómenos naturales, lo que produce que sus condiciones de vida en el lugar al que arriban sean precarias, pues muchas veces no se les proporcionan los servicios básicos, así

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afroamericanas

como la falta de políticas públicas y estrategias que permitan su desarrollo humano y la práctica de su cultura.

En adición a lo anterior, la omisión, por parte de los congresos locales, como aconteció en Baja California Sur, al legislar el derecho de participación y representación política de las personas indígenas migrantes residentes en ese territorio, potencia la producción y reproducción de las desigualdades étnicas y sociales; no obstante que esta población se asume como parte de dicha entidad, esto no garantiza una protección real y efectiva de sus derechos humanos.

Lo anterior no puede ser considerado como pretexto para dejar de cumplir con un derecho fundamental de las personas, en virtud de que su participación abona a la construcción de una democracia incluyente y pluricultural, por lo que garantizar su participación en la vida política del país, así como en la actividad pública del estado en el que residen, es imperativo para todas las autoridades, mediante la implementación de mecanismos que aseguren su actuación en los espacios de la toma de decisiones como ciudadanía mexicana; estos derechos se encuentran consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y en los instrumentos internacionales.

No se puede hablar de una verdadera democracia cuando existe exclusión de esta parte de la población, so pretexto de ser diferente culturalmente; tampoco se puede concebir que el simple hecho de cambiar de residencia implique la pérdida de sus derechos humanos —como la participación y representación política en el órgano legislativo y de gobierno de la entidad en la que residen—, lo que, en el caso, constituyó una demanda colectiva.

Así, la participación política implica para las personas estar presentes y estar representadas en los órganos facultados para ello. Sin embargo, la representación política no solo se limita a obtener una curul y formar parte de un órgano público colegiado. La representación también está relacionada con lograr que las voces, opiniones y perspectivas de la ciudadanía estén presentes en los procesos de discusión, negociación, diseño y hechura de las políticas públicas (El Colegio de México, 2022, p. 10).

Cabe mencionar que, entre las problemáticas que genera la falta de la representación política de las personas integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas migrantes en los órganos de gobierno de

las entidades en las que residen, está su exclusión de participar en el diseño de políticas públicas que atiendan sus necesidades. Esta situación genera desigualdad, pobreza y discriminación, las cuales impactan otros derechos fundamentales, por lo que asegurar el ejercicio de sus derechos de participación y representación política en los órganos de elección popular permitirá que tengan voz y que coloquen en la agenda pública temas prioritarios a su favor, tales como garantizar su derecho a la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social, entre otros.

En el presente artículo se expone la situación de las personas indígenas migrantes de diversos pueblos y comunidades que residen en Baja California Sur, así como la problemática que enfrentaron para ejercer sus derechos político-electorales; las acciones que se emprendieron para el reconocimiento y ejercicio de esos derechos, ante la discriminación y la desigualdad que sufren frente al resto de la sociedad sudcaliforniana. Finalmente, se abordará la situación actual respecto a su participación y representación política en el proceso electoral 2020-2021, que tuvo verificativo en este estado, en la renovación del Congreso local y los ayuntamientos.

Personas indígenas migrantes y afromexicanas residentes en Baja California Sur

Previo a desarrollar el presente tema, es importante apuntar el significado de *comunidades indígenas residentes*, que son aquellas provenientes de los pueblos y las comunidades indígenas de otros estados de la república mexicana, que, por medio de movilidades recientes o remotas, arribaron a una determinada entidad para establecerse de manera permanente; es decir, su permanencia no es temporal, por tener otro destino, sino que residen en un estado, de manera definitiva, al grado de asumirse como integrantes de este actualmente.

Por su lado, los pueblos o las comunidades indígenas originarios son aquellos que ya existían en la entidad, por ser fundadores de esta. Al respecto, se enfatiza que:

Baja California Sur, en relación con su población indígena, en la época colonial fue documentada la presencia de diferentes grupos indígenas

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afroamericanas

en ese territorio, entre los que se mencionan a los cochimíes, guaicuras y pericúes, que paulatinamente fueron desapareciendo hasta quedar prácticamente extintos, razón por la que, hasta hace relativamente poco, Baja California Sur carecía de población indígena originaria. (Velasco y Hernández, 2018, p. 13)

De modo que la población indígena que existe actualmente en Baja California Sur es producto de migraciones, significativamente, de finales de la década de 1960 y de principios de 1970; el flujo migratorio que provenía de Oaxaca transitaba por Sinaloa y Sonora y se detenía en La Paz, Baja California Sur.

Así, el flujo de migración de las personas indígenas en dicho territorio nacional, atraídas, principalmente, por promesas laborales, fue incentivado por el proceso de integración de dicha entidad a la economía global, mediante actividades como la industria hortícola y frutícola de exportación, el turismo internacional y el desarrollo de la agroindustria (Velasco y Hernández, 2018, p. 14).

Eso fue incrementando, al grado de que la población indígena migrante en dicha entidad representa un considerable porcentaje: de conformidad con la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en Baja California Sur, la población indígena representaba 14.47 % y la afroamericana, 1.55 por ciento.

En el ámbito estatal, las personas indígenas y afroamericanas representan una población total de 114,067. Los Cabos es el municipio que tiene la población más alta, con 50,025 personas indígenas y afroamericanas (Acuerdo IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020, 2020, p. 90).

Cuadro 1. Población indígena y afromexicana en Baja California Sur

	Población total	Población indígena	Porcentaje de población indígena	Población afromexicana	Porcentaje de población afromexicana	Población indígena y afromexicana	Porcentaje de población indígena y afromexicana
	A)	B)	C) (%)	D)	E) (%)	B) +D) = F)	C)+E) = G) (%)
Estatal	712,029	103,031	14.47	11,036	1.55	114,067	16.02
La Paz	272,711	33,898	12.43	1,200	0.44	35,098	12.87
Los Cabos	287,671	46,718	16.24	3,308	1.15	50,026	17.39
Comondú	72,564	11,276	15.54	109	0.15	11,385	15.69
Loreto	18,912	1,732	9.16	23	0.12	1,755	9.28
Mulegé	60,171	9,405	15.63	6,378	10.60	15,783	26.23

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta Intercensal 2015 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015).

Respecto de las etnias que se encuentran en Baja California Sur, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional para Pueblos Indígenas, en 2015, el estado contaba con una importante diversidad étnica: 44 etnias provenientes de otras entidades federativas, tal como se muestra en el cuadro 2.

Cuadro 2. Etnias provenientes de otras entidades federativas

Pueblos indígenas			
1. Amuzgo	12. Huave	23. Náhuatl	34. Teko
2. Ch'ol	13. Huichol	24. Otomí	35. Tepehuano del sur
3. Chatino	14. Jakalteko	25. Paipai	36. Tlapaneco
4. Chinanteco	15. K'iche'	26. Popoloca	37. Tojolabal
5. Chocholteco/chocho	16. Kiliwa	27. Popoloca de la sierra	38. Totonaco
6. Chontal de Oaxaca	17. Maya	28. Pápago	39. Triqui

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afromexicanas

Continuación.

Pueblos indígenas			
7. Cora	18. Mayo	29. Q'anjob'al	40. Tseltal
8. Cucapá	19. Mazahua	30. Qato'k/motocintleco	41. Tsotsil
9. Cuicateco	20. Mazateco	31. Seri	42. Yaqui
10. Guarijío	21. Mixe	32. Tarahumara	43. Zapoteco
11. Huasteco	22. Mixteco	33. Tarasco/purépecha	44. Zoque

Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (2020).

Gracias al arribo de miles de personas indígenas procedentes de diversos lugares del país, que se asentaron de manera permanente en Baja California Sur —lo que generó su composición pluricultural, pluriétnica y plurilingüe—, esta pluralidad se ha incrementado; por ello, se torna necesario garantizar su derecho de participación y representación política para lograr su desarrollo pleno, que permita la conservación de su identidad cultural, dado que la falta de mecanismos para garantizar la participación y representación de las personas indígenas y afromexicanas migrantes residentes en los procesos democráticos de dicho estado genera discriminación y exclusión por su condición étnica, lo que conlleva la vulneración de los mencionados derechos en la toma de decisiones.

Litigio en torno a la acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afromexicanas

Participación y representación política de personas indígenas migrantes y afromexicanas

Es importante apuntar que México tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas; así, el artículo 2 de la CPEUM (2023) reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas a la participación y representación política, así como de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal.

Aunado a lo anterior, el artículo 35, fracciones I, II y III de la Constitución federal señala como derechos de la ciudadanía, entre otros, el de votar en las elecciones populares, ser votada, en condiciones de paridad, para todos los cargos de elección popular y asociarse individual y libremente para tomar parte, de forma pacífica, en los asuntos políticos del país.

De modo que, a las personas integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, al ser personas ciudadanas mexicanas, les asiste el derecho a la participación y representación política. Dicho de otra manera, tienen los derechos de votar y ser votadas en las elecciones populares en condiciones de igualdad para todos los cargos de elección popular y de participar en la vida política del país, los cuales no pueden ser limitados por el solo hecho de cambiar de residencia a otro estado del país.

Por lo tanto, resulta un imperativo para las autoridades estatales implementar los mecanismos necesarios e idóneos a fin de hacer efectivo ese derecho; es decir, que las personas integrantes de los pueblos y las comunidades puedan ejercer su derecho al voto en las elecciones populares, así como ser votadas en condiciones de igualdad para todos los cargos de elección popular, dado que esos derechos están amparados por la Constitución federal y diferentes instrumentos internacionales.

No obstante, en el caso de Baja California Sur existe un considerable porcentaje de población indígena y afromexicana residente, como producto de las migraciones; sin embargo, no había tenido participación política en los procesos electorales, mucho menos representación política en los espacios de toma de decisiones de dicha entidad.

Ello, a pesar de que la mayoría de las personas migrantes indígenas tiene más de 20 años residiendo en el estado; sin embargo, no existen mecanismos, por parte de las autoridades estatales, para garantizar el ejercicio de sus derechos político-electorales relativos a la participación y representación política.

Aunado a ello, está la omisión legislativa por parte del Congreso del Estado de Baja California Sur de regular el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas para participar en las elecciones a diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, así como para elegir, en los municipios con población indígena, representante ante los ayuntamientos,

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afromexicanas

previsto en las fracciones III y VII, apartados A y C, del artículo 2 de la CPEUM, lo que constituyó una limitante para el ejercicio de esos derechos.

Si bien es cierto que, en la actualidad, en Baja California Sur no se identifican pueblos originarios (guaycuras, pericúes, cochimíes) y que la población indígena residente en el estado es resultado de los procesos migratorios, también lo es que dicha circunstancia no puede ser un obstáculo para garantizar el ejercicio de su derecho de participación y representación política; más aún, si la participación y representación política de las personas indígenas y afromexicanas migrantes y residentes en Baja California Sur han sido totalmente nulas, lo que se corrobora con el análisis comparativo de la postulación histórica, realizado por el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (IEEBCS), de los últimos siete procesos electorales, esto es, de 1999 a 2018 (Acuerdo IEEBCS-CG050-MARZO-2021, 2021), donde se evidencia que no han tenido participación en la integración del Congreso local y en los ayuntamientos.

En ese contexto, la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas, ahora Defensoría Pública Electoral (DPE), mediante los servicios gratuitos de asesoría y defensa electoral, marcó un precedente importante al lograr que las personas indígenas y afromexicanas migrantes, residentes en Baja California Sur, ejercieran, por primera vez, sus derechos de participación y representación política en la entidad en el proceso electoral local ordinario 2020-2021.

Solicitud de acciones afirmativas al Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur

La DPE, en cumplimiento de una de sus múltiples funciones, relativa a la promoción de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas, participó en un evento organizado por el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (IEEBCS), el 27 de octubre de 2019, en la comunidad El Pescadero, municipio de La Paz.

En dicho evento, en el que estuvieron presentes las personas indígenas migrantes residentes en la entidad, se realizó la difusión de los servicios gratuitos de asesoría y defensa electorales que otorga la Defensoría y se tuvo acercamiento con personas indígenas nahuas y

mixtecas, quienes solicitaron los servicios de este órgano para ejercer sus derechos de participación y representación política, al señalar que tienen más de 20 años residiendo en la entidad —incluso existe una generación de población indígena nacida allí—; sin embargo, no han tenido participación en los procesos electorales del estado.

Las personas manifestaron ser invisibilizadas. A pesar de que existe un reconocimiento de sus derechos en la Constitución federal, no habían podido ejercerlos de forma efectiva, ya que son discriminadas por su origen étnico, además de que se encontraban en una situación de desventaja y desigualdad frente al resto de la población sudcaliforniana no indígena, dado que no se les dota de servicios básicos —como agua, luz, vivienda y educación—, y cuya participación y representación política ha sido nula, hecho que se comprobaba con su ausencia total en los órganos de representación popular, como el Congreso local y los ayuntamientos.

En ese sentido, la Defensoría, en atención a dicha solicitud, brindó el servicio de asesoría electoral, que consistió en la elaboración de un escrito mediante el cual se solicitó al IEEBCS local la implementación de acciones afirmativas para las personas indígenas y afromexicanas residentes en Baja California Sur para el proceso electoral 2020-2021.

En esa petición se propuso que, por un lado, para las diputaciones por el principio de mayoría relativa en el distrito local en el que haya mayor población indígena, los partidos políticos postularan a las personas indígenas con un vínculo comunitario por el principio de representación proporcional, además de que entre los tres primeros lugares de la lista debía haber una persona indígena que acreditara el vínculo mencionado.

Por otro lado, para los ayuntamientos, en cada uno de los cinco municipios, por el principio de mayoría relativa, y en la planilla que registrara los partidos debía haber, al menos, una persona indígena con vínculo comunitario como candidatura a regiduría, y, por el principio de representación proporcional, para la asignación, debía haber una persona indígena en los dos primeros lugares de la lista.

En respuesta a lo anterior, el instituto electoral local, mediante el acuerdo IEEBCS-CG023-JUNIO-2020, dio contestación a dicha solicitud, en la que señaló que no había llevado a cabo actos, hasta ese momento, para la implementación de las acciones compensatorias en favor

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afroamericanas

de algún pueblo o comunidad, reconocida por los artículos 2 y 7 de las constituciones general y local, respectivamente, o un grupo equiparable, y que, no obstante ello, la implementación de acciones afirmativas era parte de las estrategias de su trabajo para la elaboración de la propuesta de modificaciones y adiciones al reglamento de registro, y que, en su oportunidad, determinarían lo conducente.

Posteriormente, el IEEBCS, por acuerdo del Consejo General IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020, aprobó las modificaciones y adiciones al Reglamento para el Registro de Candidatas y Candidatos a Cargos de Elección Popular, en el que implementó acciones afirmativas indígenas y afroamericanas para el proceso electoral 2020-2021. Se estableció que los partidos políticos, las coaliciones y las candidaturas comunes postularan, de forma obligatoria, para alguno de los distritos que integra el estado, una fórmula de candidaturas de personas con discapacidad, jóvenes o que se autoadscriban indígenas o afroamericanas, mientras que para el caso de las planillas a los ayuntamientos de La Paz, Los Cabos, Comondú, Loreto y Mulegé, debían postular, para cualquier cargo, una fórmula integrada por personas con discapacidad, jóvenes o que se autoadscriban indígenas o afroamericanas.

Sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur

Inconformes con el acuerdo IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020, al considerar que no garantizaba la participación y representación política de las personas indígenas y afroamericanas, integrantes de diversas comunidades indígenas migrantes residentes en la entidad, principalmente de las etnias nahua y mixteca, residentes de El Pescadero, La Paz, solicitaron el servicio de la Defensoría, a efectos de impugnar dicho acuerdo.

En ese sentido, se les otorgó el servicio de asesoría electoral, que consistió en la elaboración de un escrito de demanda para promover un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía (JDC) ante el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur (TEEBCS).

En los JDC, se hizo valer como agravios la violación al principio de certeza y la vulneración al derecho de participación y representación política de las personas indígenas y afroamericanas residentes en esa

entidad, dado que las medidas implementadas únicamente se limitaron a vincular a los partidos políticos para que eligieran a un grupo en desventaja (personas indígenas o afromexicanas, con discapacidad y jóvenes) para la postulación de una candidatura para la elección de las personas integrantes de los ayuntamientos y del Congreso local, de modo que dicha decisión no garantizaba su acceso a dichos cargos públicos, mucho menos aseguraba su representación política.

Los medios de impugnación dieron origen a los expedientes TEE-BCS-206/2020 y TEE-BCS-208/2020, los cuales, una vez sustanciados, fueron resueltos el 13 de noviembre del 2020 por el tribunal local, quien determinó confirmar el acuerdo impugnado al considerar, entre otras cuestiones, que las medidas implementadas por el instituto local eran proporcionales, por lo que únicamente se modificó lo relativo a que se exigiera una autoadscripción calificada, y ordenó al IEEBCS que, una vez concluido ese proceso electoral, consultara a la población indígena acerca de las acciones adoptadas (Sentencia TEE-BCS-206/2020 y acumulados, 2020).

Inconformes con dicha resolución, al considerar que, en modo alguno, garantizaba su derecho de participación y representación política en el proceso electoral aludido, personas integrantes de los pueblos indígenas nahua y mixteco recurrieron a la Defensoría para impugnarla.

Sentencia de la Sala Regional Guadalajara

En atención a la petición de diversas personas ciudadanas indígenas, integrantes de la comunidad pluricultural de Baja California Sur, asentadas en los municipios Mulegé y La Paz, la DPE otorgó el servicio de defensa electoral, que consistió en la elaboración de un escrito de demanda para promover sendos JDC ante la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

En la demanda del juicio ciudadano se planteó como agravio la vulneración al principio de certeza y al derecho de participación y representación política de la población indígena y afromexicana residente en la entidad, dado que las medidas implementadas dejaban al arbitrio de los partidos políticos elegir a un grupo en desventaja (personas indígenas o afromexicanas, con discapacidad y jóvenes) para la postulación

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afromexicanas

de una candidatura, lo cual no garantizaba su acceso a los cargos públicos, tanto en el Congreso local como en los ayuntamientos.

La Sala Regional Guadalajara, el 17 de diciembre 2020, dictó sentencia en los juicios ciudadanos SG-JDC-162/2020 y SG-JDC-168/2020, en los que determinó confirmar la resolución del tribunal electoral local, con base en la siguiente decisión:

VII. 5. Decisión

50. Se confirma la resolución, en virtud de que, con independencia de que asista parcialmente la razón a los actores, sus agravios *son ineficaces*, toda vez que el proceso electoral ordinario de Baja California Sur ya dio inicio y está en vísperas la etapa de precampañas; motivos por los cuales, para no controvertir el principio de certeza establecido por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, lo procedente será que las medidas afirmativas específicas se emitan antes del inicio del próximo proceso electoral, previa consulta se realice a las comunidades indígenas y afromexicanas de esa entidad federativa. (Sentencia SG-JDC-162/2020, 2020, p. 50)

Esa resolución causó la inconformidad de la población indígena y afromexicana migrante residente en Baja California Sur, al considerar que anulaba su derecho de participación y representación política en el proceso electoral 2020-2021, por lo que recurrieron a la Defensoría para impugnar dicha determinación.

Sentencia de la Sala Superior

En representación de los ciudadanos Hilario Rufino Velazco Santiago y Margarita Vázquez Vázquez, indígenas integrantes de la comunidad pluricultural, asentados en los municipios de Mulegé y La Paz, Baja California Sur, la Defensoría, mediante el servicio de defensa electoral, promovió un recurso de reconsideración (REC) ante la Sala Superior del TEPJF, contra la sentencia SG-JDC-162/2020 y acumulado, emitida por la Sala Regional Guadalajara.

En la demanda se planteó, entre otros agravios, la indebida interpretación del artículo 105, fracción II, de la CPEUM, en virtud de que la implementación de las medidas afirmativas no constituía modificaciones fundamentales a los actos esenciales e imprescindibles de alguna de las etapas del proceso electoral, en especial, la atinente a los procesos de selección de las candidaturas y al procedimiento de su registro.

Ello, en virtud de que la finalidad de tales procedimientos no fue alterada, ya que solamente se establecieron cuestiones instrumentales para optimizar el principio de paridad de género y el de pluralismo cultural de los sujetos obligados por la Constitución federal y la ley, por lo que no se vulneraba el principio de certeza electoral ni se estaba en el caso de una modificación legal fundamental, dado que dichas medidas son de carácter accesorio y transitorio, en virtud de que solo se implementarían en ese proceso electoral; además, existía la temporalidad suficiente para ello. El recurso fue radicado con la clave SUP-REC-343/2020.

Así, el 31 de diciembre de 2020, la Sala Superior del TEPJF, al resolver el REC aludido, revocó la sentencia emitida por la Sala Regional Guadalajara en los expedientes SG-JDC-162/2020 y acumulado, cuyas consecuencias jurídicas y efectos fueron los siguientes:

QUINTO. Sentido y efectos.

Al haber resultado fundados los agravios formulados en contra de la Sala Regional Guadalajara, se debe revocar la sentencia que se dictó en los expedientes SG-JDC-162/2020 y acumulado.

Asimismo, toda vez que, en plenitud de jurisdicción, resultaron fundados los motivos de disenso relativos a que las medidas implementadas por el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur no son proporcionales y no garantizan el derecho de participación política y representación de los indígenas y/o afromexicanos que residen en dicha entidad federativa, lo procedente es modificar la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral, en lo que fue materia de impugnación, para los efectos siguientes:

1. Se revoca el Acuerdo IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020 emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California, respecto a las acciones afirmativas en favor de los indígenas y afromexicanos, para el efecto de que, a la brevedad, implemente acciones afirmativas, específicamente para estos grupos vulnerables, que garanticen su participación política en el proceso electoral en curso (2020-2021), tanto en la elección de las diputaciones, como en la de integrantes de los ayuntamientos de la entidad.

Para lo anterior, deberá tomar en cuenta, al menos, el número de diputaciones y ayuntamientos que se elegirán en este proceso electoral; la proporción total de la población indígena y afromexicana respecto del total de la población en la entidad; la participación histórica de estos grupos vulnerables y, en su caso, la diversidad de grupos, etnias y comunidades existentes de las que se tenga información. Esto, de forma alguna, impide que la autoridad electoral considere o tome en

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afromexicanas

cuenta los informes, estudios o estadísticas que considere pertinentes para la implementación de las nuevas acciones que debe emitir.

2. Quedan intocadas las consideraciones respecto a que, en las acciones afirmativas a favor de personas indígenas y afromexicanas debe regir el criterio de autoadscripción calificada, y que el Instituto Electoral local debe realizar la consulta correspondiente, de manera inmediata a que concluya el proceso electoral local 2020-2021.

3. De esa forma, al haber quedado firme la obligación del Instituto Electoral local de realizar la consulta a las comunidades indígenas una vez concluido el actual proceso electoral local, queda vinculada esa autoridad administrativa a que, una vez cuente con la información y los datos recabados en los trabajos de consulta, así como de los estudios e informes atinentes, determine las medidas positivas que habrán de implementarse en el próximo proceso electoral local.

4. Quedan intocadas las consideraciones relativas a las acciones afirmativas para favorecer la participación de personas con discapacidad y jóvenes. (Sentencia SG-JDC-162/2020 y SG-JDC-168/2020 acumulados, 2020)

Por lo expuesto y fundado, se resolvió lo siguiente:

PRIMERO. Se revoca la sentencia impugnada.

SEGUNDO. Se modifica, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Baja California Sur, en los términos precisados en esta ejecutoria.

TERCERO. Se revoca el Acuerdo IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020, del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, en lo tocante a las acciones afirmativas en favor de los indígenas y afromexicanos, para los efectos precisados en esta sentencia.

CUARTO. Se vincula al referido Instituto Electoral local, para el cumplimiento de esta sentencia y que informe de ello, en los términos señalados en la presente ejecutoria. (Sentencia SUP-REC-343/2020, 2020, pp. 53-54)

En dicha resolución, la Sala Superior determinó que fueron incorrectas las conclusiones a las que arribó la Sala Regional Guadalajara respecto a la interpretación del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la CPEUM, que establece que las leyes electorales, federal y locales, deberán promulgarse y publicarse, por lo menos, 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el proceso electoral en curso no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Asimismo, señaló que, en el caso, la implementación de las acciones afirmativas específicas para las comunidades indígenas y afroamericanas residentes en Baja California Sur, para el proceso local 2020-2021, no constituía normas fundamentales que modificaran sustancialmente las reglas que conforman el marco jurídico aplicable, sino que se trató de la instrumentación de un derecho y de una obligación preexistentes.

Para llegar a tal conclusión, la Sala Superior partió de la base del principio de igualdad, reconocido en la Constitución, y de cumplir con los deberes y las obligaciones estipulados en los instrumentos internacionales. En el sistema electoral mexicano se ha impuesto a las autoridades electorales el deber de establecer las medidas o los mecanismos que garanticen la participación efectiva de las personas afroamericanas e indígenas en la vida política del país, para que puedan acceder a los cargos de elección popular.

En adición a lo anterior, la Sala Superior señaló que tomó en consideración diversos aspectos, tales como que las medidas se dictan en el ámbito administrativo-electoral; es decir, no se trata de normas formal y materialmente legales, sino de acciones afirmativas, entendidas estas como medidas compensatorias, objetivas y razonables, que buscan revertir las situaciones de desigualdad histórica y *de facto*, que cuentan con una temporalidad acotada. Con esa lógica, son acciones implementadas por la autoridad administrativa electoral que, objetivamente, solo disponen beneficios en favor de las comunidades originarias y afrodescendientes.

Respecto a la no realización de la consulta previa a las comunidades indígenas, la Sala Superior consideró que existen supuestos,¹ dentro de los cuales es dable convalidar la emisión de medidas administrativas relacionadas con los derechos político-electorales de los pueblos indígenas y afroamericanos, en las que no se ha efectuado el referido ejercicio de consulta previa, sin que ello sea violatorio de derechos humanos.

Asimismo, apuntó que las condiciones fácticas de ese momento no permitían el desarrollo de la consulta indígena, al existir una justificación válida para la omisión de realizarla, a partir de la evaluación del

¹ La Sala Superior consideró que, ante las condiciones generadas por la dispersión del virus SARS-CoV2, causante de la enfermedad COVID-19, se produjo un obstáculo de hecho para la celebración de las consultas previas en cuestión.

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afromexicanas

riesgo que pudieran correr otros derechos humanos, como a la salud o a la vida; además, reiteró su criterio sostenido respecto a que el derecho a la consulta debía ceder ante el de la salud de las personas indígenas que habrían de ser consultadas, de forma tal que, en ese momento, no podía cumplirse con esta y que tendría lugar hasta que las condiciones de salud lo permitieran.

En ese sentido, la Sala Superior revocó la sentencia de la Sala Regional Guadalajara y, en plenitud de jurisdicción, modificó la dictada por el TEEBCS, a efectos de revocar el acuerdo impugnado, y ordenó que, a la brevedad, implementara acciones afirmativas, específicamente para estos grupos vulnerables, que garantizaran su participación política en el proceso electoral en curso (2020-2021), tanto en la elección de las diputaciones como en la de las personas integrantes de los ayuntamientos de la entidad.

De esa manera, se sentó un precedente de suma importancia, dado que, por primera vez, se implementaron acciones afirmativas para la población indígena y afromexicana migrante residente en Baja California Sur, lo cual constituyó un reclamo del derecho a la participación y representación política.

Participación política indígena y afromexicana en Baja California Sur, 2020-2021

En cumplimiento de la sentencia de la Sala Superior, el IEEBCS implementó acciones afirmativas a favor de las personas indígenas y afromexicanas migrantes residentes en Baja California Sur para el proceso electoral ordinario 2020-2021, a efectos de que los partidos políticos, para cargos de diputaciones, postularan de manera obligatoria una fórmula integrada por personas indígenas en dos distritos (8 y 16), con opción de postular más. Para los ayuntamientos de Los Cabos y Mulegé, los partidos políticos debían postular una fórmula, en cualquier cargo por mayoría relativa, integrada por personas indígenas.

Como acción afirmativa para las personas afromexicanas, se estableció que los partidos políticos para cargos de diputaciones debían postular, de manera obligatoria, una fórmula integrada por estas, en cualquiera de los 16 distritos, y, para los ayuntamientos, estableció que los partidos políticos debían postular una fórmula integrada por

personas afromexicanas dentro de las planillas para cualquier cargo, en los municipios de Los Cabos, La Paz y Loreto.

De modo que, gracias a las acciones afirmativas, fueron electas como diputadas 1 mujer indígena de la etnia mixteca y 1 persona afromexicana; de igual forma, los ayuntamientos quedaron integradas por personas indígenas y afromexicanas.

Lo anterior constituye un hecho histórico, en virtud de que, con motivo de las acciones afirmativas, en el Congreso de Baja California Sur y los ayuntamientos se integró a 2 personas indígenas y 1 persona afromexicana, con lo cual se garantizó el derecho de participación y representación política de esta población residente en dicha entidad.

Conclusión

Mediante los servicios de asesoría y defensa electoral que otorga la Defensoría Pública Electoral, se garantizaron los derechos político-electorales de las personas integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas migrantes residentes en Baja California Sur, relativos a la participación y representación política, que históricamente no habían tenido en los comicios de dicha entidad federativa; de ahí que el caso sea un precedente importante.

De esta manera, la Defensoría cumple su cometido de coadyuvar al acceso pleno a la jurisdicción electoral, al debido proceso y a la tutela judicial efectiva en favor de los pueblos y las comunidades indígenas, para la defensa y protección de sus derechos político-electorales, tal como aconteció en el caso, en virtud de que, gracias a su intervención, las medidas implementadas por las autoridades electorales, principalmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se garantizó el ejercicio de un derecho individual y colectivo indígena, como el de la participación y representación política.

Si bien ese hecho constituye un logro importante, falta mucho por hacer, pues la realidad que viven actualmente muchas personas integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas migrantes, en muchas entidades de la república, está muy lejos de garantizarles dicho derecho, máxime si en las entidades a las que arriban

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afromexicanas

subsiste la omisión legislativa para garantizarlo, lo que retrasa su ejercicio pleno.

No obstante, dicha situación no puede ser impedimento para no garantizar un derecho fundamental, como el político-electoral de las personas indígenas y afromexicanas, pues, con medidas —como las acciones afirmativas— se garantiza este; además, al hacerlo, paralelamente se respetan otros postulados constitucionales, como los de igualdad material, no discriminación y pluriculturalidad.

De ahí la importancia de la difusión de los casos relevantes, como el que se presenta aquí, para replicar los asuntos de éxito, así como para allegar la prestación de dichos servicios a las y los solicitantes de nuevas latitudes del territorio nacional y promover la difusión, el desarrollo y la defensa de los derechos político-electorales de los pueblos y las comunidades indígenas, además de garantizar condiciones de igualdad material a la jurisdicción electoral completa y efectiva de estos.

Referencias

- Acuerdo IEEBS-CG040-OCTUBRE-2020, Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur. (2020). <https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/ieebcs-cg040-octubre-2020.pdf>
- Acuerdo IEBCS-CG023-JUNIO-2020, Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur. (2020). <https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS-CG023-JUNIO-2020.pdf>
- Acuerdo IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020, Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur. (2020). <https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS-CG040-OCTUBRE-2020.pdf>
- Acuerdo IEEBCS-CG126-DICIEMBRE-2020, Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur. (2020). <https://ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS-CG126-DICIEMBRE-020.pdf>
- Acuerdo IEEBCS-CG050-MARZO-2021, Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur. (2021). <https://www.ieebcs.org.mx/documentos/acuerdos/IEEBCS-CG050-MARZO-2021.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2023). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- El Colegio de México. (2022). *Estudio especializado sobre la efectividad en la aplicación de las acciones afirmativas y las barreras que enfrentan los grupos en situación de discriminación en la representación política en el proceso electoral federal 2020-2021*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/147274/CGex202212-14-ip-22.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>
- Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. (2020). Atlas de los pueblos indígenas de México. <https://atlas.inpi.gob.mx/distribucion-por-entidad-federativa/>
- Sentencia SG-JDC-162/2020 y SG-JDC-168/2020 ACUMULADOS, Tribunal Electoral de Baja California Sur. (2020). <http://contenido.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JDC-0162-2020.pdf>

Acción afirmativa para personas indígenas migrantes y afroamericanas

- Sentencia SUP-REC-343/2020, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2020). https://www.te.gob.mx/EE/SUP/2020/REC/343/SUP_2020_REC_343-945790.pdf
- Sentencia TEE-BCS-JDC-206/2020 y acumulados, Tribunal Estatal Electoral del Estado de Baja California Sur. (2020). https://drive.google.com/file/d/1bY-S24IIS_hPllmKq562HIKJWlhyRnjl/view
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2018). *Protocolo para defensoras y defensores de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas*. https://www.te.gob.mx/editorial_service/media/pdf/Protocolo_para_Defensoras_y_Defensores.pdf México
- Velasco, Laura, y Hernández, Carlos. (2018). *Migración, trabajo y asentamiento en enclaves globales. Indígenas en Baja California Sur*. El Colegio de la Frontera Norte; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. <https://libreria.colef.mx/detalle.aspx?id=7652>

Siglas y acrónimos

CDPD	Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CEDAW	Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CIADDIS	Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad
Constitución de la CDMX	Constitución de la Ciudad de México
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPELSO	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca
CPES	Constitución Política del Estado de Sonora
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DPE	Defensoría Pública Electoral, antes Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas
DUDH	Declaración Universal de Derechos Humanos
FEDE GRO	Fiscalía Especializada de Delitos Electorales del Estado de Guerrero
IECM	Instituto Electoral de la Ciudad de México
IEEBCS	Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur
IEE Sonora	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora
IEPC Guerrero	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
IEPCO	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia

Siglas y acrónimos

INAH Sonora	Instituto Nacional de Antropología e Historia de Sonora
Inapam	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INE	Instituto Nacional Electoral
Inegi	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPI	Instituto Nacional para Pueblos Indígenas
JDC	Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía
LGAMES	Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
LGIPD	Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGMDÉ	Ley General en Materia de Delitos Electorales
LGSIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LIPEEO	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca
LIPEES	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora
LOMEO	Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
MC	Movimiento Ciudadano
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPLE	Organismo público local electoral
OPPMO	Observatorio de Participación Política de las Mujeres de Oaxaca
Pacto de San José	Convención Americana sobre Derechos Humanos
PCD	Personas con discapacidad
PES	Procedimiento especial sancionador
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PT	Partido del Trabajo
REP	Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador
Sala Regional Ciudad de México	Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Regional Guadalajara	Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral

Sala Regional Xalapa	Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior del TEPJF	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TECDMX	Tribunal Electoral de la Ciudad de México
TEEG	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero
TEEO	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca
TEES	Tribunal Estatal Electoral de Sonora
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
VPMRG	Violencia política contra las mujeres en razón de género

Este apartado pertenece a la obra
Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral, la cual es acervo del TEPJF.

Autorías

Atzimba Xitlalic Alejos Arredondo

Originaria de Morelia, Michoacán. Es licenciada en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y maestra en Derecho Constitucional por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.

Fue consejera distrital propietaria durante el proceso electoral federal 2011-2012. Se desempeñó en diversos cargos en el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán y en la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En la actualidad, es defensora pública electoral.

Yasmín Betanzos Torres

Originaria de Oaxaca. Es licenciada en Derecho por la Universidad Regional del Sureste, así como maestra y doctora en Derecho Penal por el Centro de Estudios Superiores en Ciencias Jurídicas y Criminológicas.

Se ha desempeñado en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como técnica operativa, auxiliar de mandos medios, asesora en la Secretaría Particular de la Presidencia, directora de Seguimiento y Análisis y asesora de mando superior. En la actualidad, es defensora pública electoral.

Autorías

Rosita de Lourdes Cancino Verdi

Originaria de Chiapa de Corzo, Chiapas; se autoadscribe indígena zoque. Es licenciada en Derecho, maestra en Derecho Constitucional y Amparo y doctora en Derecho por la Universidad José Vasconcelos de San Cristóbal de las Casas, Chiapas.

Se ha desempeñado como defensora pública, actuaria y proyectista en el Poder Judicial del Estado de Chiapas. Desde 2017, es defensora pública electoral.

Rafael Cruz Vargas

Originario de Oaxaca. Es licenciado en Derecho por la Universidad Panamericana y maestro en Derecho Procesal Constitucional por el Centro de Estudios de Actualización en Derecho. Fue secretario de apoyo en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; subsecretario de Resoluciones de Acceso a la Información en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y coordinador de la Clínica de Litigio Electoral en Estrategia Electoral. Laboró en Early Institute y en la Cámara de Diputaciones del Congreso de la Unión. Actualmente es defensor público electoral.

Eginardo Hernández Andrés

Originario de Oaxaca. Es hablante de la lengua indígena zapoteca serrana del oeste. Es licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca. Fue director ejecutivo de Organización Electoral en el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y asesor en el Instituto Electoral del Estado de México. Actualmente es defensor público electoral.

Carlos Francisco López Reyna

Originario de Empalme, Sonora. Es licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara; maestro en Derecho Constitucional y Amparo y en Derecho Electoral por la Universidad de Guadalajara. Es candidato a doctor en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y el Estado.

Fue abogado postulante y secretario, actuario, secretario auxiliar, secretario particular de magistrado regional, secretario técnico regional y secretario de estudio y cuenta regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Actualmente es defensor público electoral.

Marina Martha López Santiago

Originaria de San Cristóbal de las Casas, Chiapas; es indígena tsotsil. Es licenciada en Derecho, maestra en Derecho Constitucional y Amparo por la Universidad Autónoma de Chiapas y doctora en Derecho por la Universidad José Vasconcelos.

Ha sido instructora de capacitación en derechos humanos, consejera electoral suplente, defensora pública, mediadora, defensora electoral y titular de la Defensoría Pública Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del cual, actualmente, es encargada de despacho.

Juan Carlos Martínez Hernández

Licenciado en Derecho y maestro en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca; maestro en Políticas Públicas y Género por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y doctor en Derecho por la Universidad José Vasconcelos de Chiapas.

Desde enero de 2018, es defensor en la Defensoría Pública Electoral.

Autorías

Ariadna Ivette Ortega Moreno

Originaria de Ciudad de México. Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Autónoma de Baja California, así como en Formación y Preparación de Secretarios del Poder Judicial de la Federación por el Instituto de la Judicatura Federal.

Se ha desempeñado como servidora pública en el Instituto Federal de Defensoría Pública. Actualmente es defensora pública electoral.

Janine M. Otálora Malassis

Es licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad la Sorbona de París.

Se ha desempeñado como secretaria técnica de ponencia en el Consejo de la Judicatura Federal y como secretaria instructora en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Fue magistrada presidenta de la Sala Regional Ciudad de México y titular de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas. En 2016, el Senado de la República la designó magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral, órgano que presidió de noviembre de 2016 a enero de 2019.

Carmela Ramírez Santiago

Indígena y hablante de mixteco. Es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca y maestrante en Derecho Indígena por la Universidad Rosario Castellanos. Ha sido dictaminadora y secretaria de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Fue la primera mujer síndica municipal propietaria en San Miguel Peras, Zaachila, Oaxaca; asesora jurídica de los municipios e intérprete y traductora de mixteco. Actualmente es defensora electoral.

Casos relevantes de la Defensoría Pública Electoral
se terminó de editar en agosto de 2025
en la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480,
Coyoacán, Ciudad de México.



La Defensoría Pública Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha trabajado para el acceso a la justicia de las personas históricamente discriminadas. Su labor se ha centrado, desde hace ocho años, en maximizar y proteger los derechos político-electorales de las personas, los pueblos y las comunidades indígenas, principalmente. Desde 2023, se ha ampliado la población a la que se dirigen sus servicios.

El presente libro está integrado por 11 capítulos, mediante los cuales la magistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Janine M. Otálora Malassis, la titular de la Defensoría, Marina Martha López Santiago, y el equipo de personas defensoras comparten cómo han hecho justiciables los derechos político-electorales.

ISBN 978-607-708-833-2



9 786077 088332