Criterios Electorales

Desigual entre desiguales.

Justicia y participación de mujeres indígenas



Mariano Alejandro González Pérez

Desigual entre desiguales.
Justicia y participación
de mujeres indígenas

Desigual entre desiguales.
Justicia y participación de mujeres indígenas

Mariano Alejandro González Pérez

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2023

305.3 M6
G644d

González Pérez, Mariano Alejandro, autor.
Desigual entre desiguales. Justicia y participación de mujeres indígenas / Mariano Alejandro González Pérez. -- 1.ª edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2023.
1 recurso en línea (81 páginas). (Criterios Electorales)

Incluye referencias bibliográficas: (páginas 77-81).
ISBN 978-607-708-674-1

1. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación - Sala Superior - Sentencias. 2. Derechos humanos - Derechos de los grupos en estado de vulnerabilidad - Derechos de las mujeres. 3. Derecho de la mujer a una vida libre de violencia. 4. Igualdad social - Paridad de género. I. González Pérez, Mariano Alejandro, autor. II. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. III. Título.

Criterios Electorales
Desigual entre desiguales. Justicia y participación de mujeres indígenas

1.ª edición, 2023.

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: Escuela Judicial Electoral.
Edición: Dirección General de Documentación.

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

ISBN 978-607-708-674-1

Esta publicación es de distribución gratuita. Prohibida su venta.
Consulta y descarga libre en www.te.gob.mx/editorial.

DESCARGA GRATUITA

Directorio

Sala Superior
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Comité Académico y Editorial
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Presidente

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dra. Blanca Heredia Rubio
Dr. José de Jesús Orozco Henríquez
Dr. Hugo Saúl Ramírez García
Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi
Dr. Fernando Alberto Lázaro Serrano Migallón

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García
Secretaria Técnica Académica

Lic. Agustín Millán Gómez
Secretario Técnico Editorial

Índice

Presentación 11

Introducción 13

Contexto y elección de autoridades
de la comunidad de Cuauhtémoc,
San Mateo del Mar 21

Obligación de juzgar con perspectiva
de género e intercultural 31

Criterios sostenidos en primera instancia por el
tribunal local y en revisión por la
Sala Regional Xalapa 37

Resolución del recurso de reconsideración
SUP-REC-330/2019 49

Fuentes consultadas 77

Presentación

Con una detallada explicación de los sistemas normativos en la zona del istmo de Tehuantepec, en Oaxaca, Mariano Alejandro González Pérez aborda la importancia de la efectividad de los recursos electorales para proteger los derechos de participación política de grupos históricamente vulnerables, como son los pueblos y las comunidades indígenas y las mujeres.

Los últimos procesos electorales en la comunidad de Cuauhtémoc, municipio de San Mateo del Mar, se han caracterizado por presentar diversos conflictos. Se trata de una región políticamente compleja y culturalmente muy diversa, que obliga a todas las personas estudiosas del derecho electoral a que sea analizada.

La obra de González Pérez desarrolla el recurso de revisión SUP-REC-330/2019 —medio de impugnación extraordinario— y cuestiona la validez de la contienda de autoridades auxiliares de Cuauhtémoc, donde el conflicto principal consistió en determinar si en las elecciones efectuadas se garantizaban los principios constitucionales de universalidad del voto y de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, aunque se realizaran por la vía de sistemas normativos (usos y costumbres).

En este estudio se habla acerca de las medidas de trato diferenciado en favor de un grupo contra los derechos de participación política de las mujeres y de cómo los estereotipos de género crean barreras que, a pesar de estar prohibidas no solo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará, siguen siendo prácticas comunes en muchas zonas de México.

Es importante destacar que este recurso encuentra una coalición entre principios constitucionales: la igualdad para ejercer el sufragio y la libre determinación y autogobierno de las comunidades indígenas. En el análisis se subraya la obligación de juzgar, por un lado, con perspectiva de género como un deber de impartir justicia a la particular situación de desventaja que viven las mujeres y, por otro, con perspectiva intercultural, en el entendido de que el sistema jurídico nacional reconoce los derechos indígenas como parte de este.

Por último, en la primera y la segunda instancia, las resoluciones priorizan los derechos de la autodeterminación de las comunidades. Por su parte, en la Sala Superior implicó un análisis de ponderación para su resolución, ya que era un asunto jurídicamente complejo, por el conflicto entre valores y derechos fundamentales.

Le corresponderá a cada una de las personas que lean este trabajo hacer un análisis en torno a lo que sucedió en la comunidad de Cuauhtémoc, en San Mateo del Mar. Lo que no se puede dejar de lado es que se trata de una resolución con ejercicios deliberativos complejos y exhaustivos, propios de un tribunal constitucional.

Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación

Introducción

Ojalá, mujer, pudieras comprenderme,
ojalá yo pudiera hablar tu idioma
para decirte que pasé muchas noches en vela.
La justicia es dura.
Chen tumeen chu'úpen

Las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se ubican en el epicentro de los conflictos políticos y electorales de la nación. En estos órganos especializados jurisdiccionales aterrizan las temáticas de mayor relevancia en cuanto al acceso a la vida pública de México, y es por medio de sus resoluciones como se han logrado, en buena parte, significativos avances respecto a la maximización del sistema democrático y a la participación efectiva de la ciudadanía en las elecciones de las autoridades constitucionales.

No se trata de una función superficial ni limitada a la resolución de un litigio en específico. Si bien el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) reconoce al Tribunal Electoral como un órgano dotado de facultades de control constitucional concreto —a diferencia de las atribuciones de validez abstractas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), dispuestas en el artículo 105 del texto fundamental—, es en los conflictos que surgen antes, durante o después del desarrollo de las contiendas electorales en los que se requiere que el órgano cúspide especializado jurisdiccional dote de certeza al sistema democrático constitucional, al verificar la validez de las determinaciones específicas de las autoridades encargadas de la organización de los comicios, y que garantice, en última instancia, la efectividad de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía (Jiménez 2018, 37-51).

En no pocas ocasiones, el marco normativo que regula el desarrollo de las elecciones en México, además del papel de las y los participantes en estas, resulta insuficiente al no prever, naturalmente, situaciones derivadas de una realidad que se encuentra en continua evolución, así como de una ciudadanía que cada vez tiene mayores canales y opciones para acercarse y cuestionar a los actores políticos y las autoridades que guían el sistema democrático y para reclamar un ejercicio efectivo, en igualdad de oportunidades, de los derechos y las prerrogativas que se le reconocen en su calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos.

Es una labor de integración que compete realizar a las salas del Tribunal Electoral, tarea compleja que exige en muchas ocasiones un ejercicio analítico de creación —se podría considerar en sentido material— de una norma jurídica a partir de los principios consagrados en la CPEUM y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, y que guarde congruencia —e incluso desarrolle— con los criterios establecidos por los órganos intérpretes de los textos fundamentales, como son la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la autoridad jurisdiccional electoral.

Es una tarea que, en principio, compete desarrollar solo a los tribunales constitucionales y que, más que cuestionar las disposiciones previstas soberanamente en las legislaciones, permite que las reglas dispuestas por las y los representantes de la nación se adapten a una sociedad que exige una mayor participación y representación, una sociedad que demanda que el poder del Estado, encargado de interpretar la ley con base en los principios constitucionales, haga al sistema democrático actual y vigente los ajustes que permitan la continuidad de un marco normativo certero, perseguido en la Constitución.

Dicho ejercicio ha sido identificado por algunos autores como la elaboración del derecho judicial (Barak 2008, 8), función que, a diferencia del Poder Legislativo, resulta incidental en el caso de los tribunales constitucionales, pues ocurre por medio de la resolución de controversias; es decir, sin conflicto no existe la disposición de normas necesarias para su resolución, creadas por la judicatura mediante la interpretación constitucional.

De esa forma, la atención a un problema que pudiera parecer común y que lleve algún tiempo aquejando a la sociedad no siempre será del conocimiento oportuno de los tribunales constitucionales, pues, en todo caso, el análisis de los conflictos (y sus temáticas) dependerá de lo expuesto por las partes; sin embargo, en el momento en que corresponda a los órganos constitucionales resolver un asunto de tal naturaleza será cuando el tribunal reduzca la brecha entre el derecho (o el marco normativo) y la sociedad, aunque de manera limitada y naturalmente reactiva.

En el caso de México, la base VI del artículo 41 constitucional dispone la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y las resoluciones de la materia y dar definitividad a las etapas de los procesos electivos, así como la protección de los derechos políticos de la ciudadanía al voto activo, al voto pasivo y al de asociación.

Es verdad que tal precepto delega expresamente a la legislatura la conformación y regulación de dicho sistema de impugnación, de acuerdo con el esquema competencial dispuesto de igual modo en el artículo 99 de la CPEUM; sin embargo, en todo caso se trata de juicios y recursos cuya finalidad es verificar la validez constitucional de todos los actos de la materia comicial, así como garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de participación política de la ciudadanía.

Como al respecto ha sostenido la Corte IDH en el desarrollo jurisprudencial del artículo 25, párrafo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH),[1] la obligación de los estados de prever recursos efectivos frente a actos que atenten contra derechos fundamentales supone no solo la existencia de un sistema de medios de impugnación y que estos sean formalmente admisibles y sin obstáculos innecesarios, sino que por medio de ellos se atiendan (o se respondan) las lesiones a los derechos dispuestos en el ordenamiento constitucional y convencional

[1] "Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales" (CADH, artículo 25, párrafo 1, s. f.).

y que, además, de ser el caso, se disponga lo necesario para remediar, si es posible, la violación de derechos y la reparación del daño causado.[2]

Es decir, la existencia de un recurso efectivo, exigido por el Pacto de San José, desde luego no se agota con la sola disposición normativa de medios de impugnación previstos para controvertir los actos y las resoluciones de la materia, sino que estos deben ser idóneos para redimir si ha sucedido una vulneración de los derechos de la ciudadanía y, de ser así, encontrarse garantizados los medios que permitan ejecutar las determinaciones de la autoridad jurisdiccional, con la finalidad de que se tutelen de manera efectiva los derechos violentados.

Tal exigencia se refuerza cuando se trata de grupos en situación de vulnerabilidad, como es el caso de los pueblos y las comunidades indígenas. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que los estados están obligados a instaurar procedimientos adecuados al marco jurídico interno, los cuales supongan una posibilidad real para que dichos pueblos y comunidades ejerzan un control efectivo de su territorio, sin interferencias externas.[3]

En ello radica precisamente la principal función constitucional de las salas del TEPJF, al analizar y resolver conflictos como el que involucraba la cadena impugnativa que culminó en el recurso de reconsideración identificado con la clave de expediente SUP-REC-330/2019, en el que, en los hechos, se controvertía la validez de una contienda de autoridades auxiliares de un ayuntamiento de Oaxaca.

Visto de esa manera, podría incluso cuestionarse la procedencia del medio de impugnación, particularmente de un recurso extraordinario, como es el de reconsideración, limitado por la legislación a aspectos de validez constitucional y convencional; sin embargo, en el fondo, el asunto involucraba el reclamo de una ciudadana perteneciente a una comunidad indígena, relativo a que se le impidió participar en los comicios de las autoridades auxiliares del órgano municipal.

Es decir, el conflicto implicaba determinar, en un comienzo, si en la elección efectuada por el sistema de usos y costumbres de la

[2] Véase, entre otras resoluciones, Corte IDH (2014).

[3] Al respecto, puede consultarse Corte IDH (2015).

comunidad involucrada se observaron los principios del sistema democrático exigidos por el texto constitucional y convencional, como es el de universalidad del sufragio, al garantizar la participación de mujeres y hombres, y si esto sucedió en igualdad de circunstancias.

Sentado lo anterior, que ordinariamente podría resumirse a una cuestión probatoria —consistente en verificar si existían elementos probatorios que permitieran corroborar que, en efecto, se impidió participar a la ciudadana reclamante en la elección de la comunidad—, debía justipreciarse si ello resultaba justificado o no conforme al derecho de autodeterminación y autogobierno que consagra el artículo 2 de la CPEUM a los pueblos y las comunidades indígenas.

En ese punto se puede advertir que el asunto conllevaba una posible coalición entre principios constitucionales, ambos igualmente exigibles para la celebración de las contiendas constitucionales en el Estado mexicano, así como la ponderación entre estos, a efectos de armonizar su observancia en la medida de lo posible y que, de ser el caso, la prevalencia de uno no nulificara el contenido esencial del otro.

En ese sentido, no se trataba de un asunto que exigiera un ejercicio de subsunción legal, sino que la validez de la elección y la continuidad de las autoridades comunitarias electas mediante el sistema tradicional se encontraban en suspenso, por el reclamo de condiciones de desigualdad durante el desarrollo de la contienda.

Antes de dicho análisis correspondía verificar si la demanda satisfacía los requisitos de procedencia exigidos por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), y fue en ese ejercicio en el que se requirió igualmente sentar una postura respecto a la oportunidad en la presentación del recurso.

En ese caso, la Sala Superior, como órgano terminal, se encontraba obligada, por su jurisprudencia y conforme al derecho de acceso a la justicia, a flexibilizar la exigencia y los plazos de interposición del recurso, por tratarse de integrantes de una comunidad indígena. Sin embargo, ¿hasta cuándo y en qué medida debía computarse el término de tres días dispuesto en el ordenamiento legal, al consistir en una contienda en la que el principio de definitividad de las etapas opera de manera distinta al resto de las elecciones constitucionales, posibilitando que iniciaran

funciones los órganos de gobierno electos, aun cuando había pendientes impugnaciones vinculadas con el proceso electivo?

Todo ello exigía que, en este punto —es decir, en el apartado de procedencia y antes del estudio de fondo de los reclamos de la demanda—, se desentrañara la naturaleza del conflicto, el cual no solo se trataba de los derechos de participación política de integrantes de una comunidad indígena, sino que además comprendía un colectivo que denunciaba condiciones de desigualdad en la comunidad.

Es decir, ¿en qué medida eso debía ser considerado para verificar la procedencia de la demanda al ser una denuncia de trato discriminatorio en una comunidad perteneciente a colectivos y pueblos originarios que han sido históricamente relegados y que gozan de una protección reforzada por parte del Estado debido a las condiciones de marginación y desigualdad en las que habitualmente subsisten?

Todo lo anterior, en armonía con la observancia de las válidas exigencias procesales que permiten que exista certeza en el ejercicio del derecho de acción de los justiciables, así como una igualdad procesal entre las partes cuyos intereses se encuentran comprometidos en la controversia.

Es en esos puntos en los que destaca la sentencia del recurso de reconsideración SUP-REC-330/2019, debido a que —sin ánimo de apresurar el análisis con detalle de la controversia— muestra en el mismo documento las siguientes posiciones. Por un lado, la fuerza de los argumentos que optaron por realizar una interpretación de los requisitos procesales que permitiera flexibilizar el plazo de presentación, con el sustento, esencialmente, de que era un recurso en el cual se alegaban condiciones de discriminación en la población. Es decir, se trata de una posición que se aleja de una aplicación estricta de los plazos dispuestos por el legislador y que podría ser cuestionable en cuanto a la incidencia en el derecho de la igualdad procesal entre las partes.

Por otro lado, está la posición que podría considerarse más ortodoxa, la cual señaló que, aun al tratarse de un recurso promovido por una integrante de una comunidad indígena, en el caso no existían elementos que permitieran acreditar que, por esa calidad, la recurrente se encontrara en dificultades o desventaja para interponer de manera oportuna su demanda y que resultaba inaceptable valorar, al momento de determinar la

procedencia del recurso, la temática de discriminación expuesta en ella, pues eso implicaría incurrir en un vicio lógico de petición de principio.

Igualmente, respecto al conflicto entre los principios constitucionales de autodeterminación y autogobierno de la comunidad indígena y la universalidad del sufragio, particularmente en cuanto a la imposibilidad que denunció la recurrente de participar en la contienda para renovar a las autoridades auxiliares, a lo largo de la cadena impugnativa se identifican dos posiciones encontradas.

Una posición priorizó el derecho de la comunidad a autodeterminar el método y las reglas de sus procesos electivos, mientras que la otra consideró que las razones expuestas por las autoridades comunitarias no resultaban válidas para restringir la participación de la recurrente en la contienda.

Lo anterior, a partir de concepciones distintas de un mismo problema; todo dependía de qué tanta prevalencia diera el órgano jurisdiccional a los valores que se encontraban en juego, y en ese punto intervenían elementos fundamentales, como la obligación de juzgar no solo con perspectiva intercultural —por tratarse de una controversia que involucraba derechos de una comunidad indígena—, sino también con perspectiva de género, pues se aducía la violación de derechos de participación política de las mujeres de la comunidad.

¿El hecho de que la adopción de medidas de trato diferenciado en favor de un grupo en situación de discriminación estructural pudiera, en concepto de algunos autores, generar confrontación o rechazo hacia las políticas diferenciadas y reforzar las prácticas de exclusión (Fraser 2000, 68-93) tendría impacto, de alguna forma, en la decisión de los órganos jurisdiccionales acerca de la tutela de los derechos de participación de las mujeres de la comunidad?

Tales aspectos serán materia de análisis principal en el presente texto y, a efectos de brindar claridad en el estudio del conflicto, serán robustecidos con un breve apartado en el que se expone el contexto de la elección de las autoridades auxiliares de la agencia de Cuauhtémoc, en San Mateo del Mar, Oaxaca.

De igual forma, además de exhibir los razonamientos que sostuvieron la resolución en cuanto a las dos temáticas de relevancia y los argumentos de los magistrados que no compartieron la posición mayoritaria

y votaron en contra de la ejecutoria, se expondrá la línea jurisprudencial que ha definido la Sala Superior respecto a dichas cuestiones, así como la posible repercusión que se advierte del criterio aprobado en la sentencia del recurso de reconsideración SUP-REC-330/2019.

Se trata de un precedente útil en el que se pueden advertir dos de las cuestiones de mayor relevancia conocidas por las salas del TEPJF en relación con los sistemas electivos de pueblos indígenas: el efectivo acceso a la justicia y la validez constitucional y convencional de las restricciones impuestas por los sistemas normativos ancestrales, en ejercicio de su derecho de autodeterminación y autogobierno, respecto a la universalidad del sufragio y a la participación de la ciudadanía de dichas comunidades —particularmente de las mujeres—.

Contexto y elección de autoridades de la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar

Una vez expuestas las obligaciones fundamentales a las cuales se encontraban sujetos los órganos de justicia al conocer de conflictos que involucraran derechos de autodeterminación de comunidades indígenas, así como de participación política de mujeres en condiciones de desventaja, procede exponer brevemente las circunstancias fácticas que rodearon el asunto que concierne al presente trabajo, como se reseña a continuación.

Elecciones de autoridades auxiliares municipales en Oaxaca

En México existe una población de más de seis millones de personas (6,695,228) que hablan alguna lengua indígena, según los datos obtenidos en el último censo de población y vivienda (Inegi 2010). Oaxaca es la entidad que concentra la mayor población con tales características, la cual representa 17.2 % de personas (1,156,186) del total nacional y más de 30 % de las y los habitantes del estado (3,801,962).

Otra característica distintiva de Oaxaca es que es la entidad con más municipios del país: 570 células territoriales que, a su vez, se dividen en núcleos poblacionales más pequeños, como las agencias y las rancherías, entre otros.

En cuanto a su conformación y organización política, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca (S. f.) reconoce en su artículo 113 que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento elegido popularmente, el cual se integra de la presidencia municipal y el número de sindicaturas y regidurías determinado por la ley. La misma disposición constitucional establece que los municipios en los que se asienten comunidades indígenas compondrán sus órganos de gobierno

con sus representantes, los cuales serán electos de conformidad con sus sistemas normativos, procurando la paridad y la alternancia de género.

De forma ordinaria, los órganos de gobierno municipales inician sus encargos el 1 de enero del año siguiente a la elección y estos duran tres años; sin embargo, cuando se trata de cabildos regidos por usos y costumbres, la toma de protesta y el periodo de ejercicio del cargo tienen la fecha y la duración que se disponen conforme a las prácticas tradicionales.

Existen dos clasificaciones en el ordenamiento municipal de los centros urbanos o poblaciones que comprenden los municipios: una que atiende a criterios demográficos y de servicios públicos y otra que tiene que ver con la organización administrativa.

Así, en principio, los centros urbanos pueden adquirir denominaciones diversas en atención al número de su población; los más numerosos son las ciudades (no menos de 20,000 habitantes), las villas (no menos de 18,000), los pueblos (no menos de 15,000) y hasta los núcleos rurales (menos de 500 habitantes).

Por su parte, en cuanto a la clasificación administrativa, la cabecera municipal será el centro de población en el cual resida el ayuntamiento. A su vez, la ley contempla a las agencias municipales (no menos de 10,000 habitantes) y a las agencias de policía (no menos de 5,000 habitantes) como categorías administrativas del gobierno municipal.

Las autoridades auxiliares del ayuntamiento tendrán injerencia en asuntos concernientes a sus propias demarcaciones: mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de las y los vecinos de la comunidad.

La ley local no dispone un tiempo específico para el ejercicio de las autoridades auxiliares en el cargo; únicamente establece que no podrán durar en él más de tres años y delega en las comunidades —conforme a sus usos y costumbres— la determinación tanto de ese aspecto como del relativo al método de elección.

Lo que sí establece el ordenamiento son ciertas directrices referentes a la organización de los procesos, como el hecho de que corresponderá al ayuntamiento emitir las convocatorias respectivas y que, en el caso de las comunidades regidas por usos y costumbres, la elección respetará sus prácticas tradicionales y democráticas.

En ese sentido, no existe claridad en el ordenamiento acerca de la existencia de autoridades auxiliares en comunidades menores a las agencias; sin embargo, la ley reconoce que corresponderá al cabildo expedir el reglamento para la elección y el reconocimiento de representantes de núcleos rurales, barrios, colonias y fraccionamientos.

Todo lo anterior permite concluir que la riqueza pluricultural de Oaxaca ha derivado en una organización política y administrativa compleja en la que incluso los centros poblacionales con menos habitantes en el ámbito municipal tienen el derecho implícito de elegir a sus representantes frente al ayuntamiento, conforme a sus prácticas tradicionales (si se trata de pueblos indígenas), los cuales fungirán como auxiliares civiles de la autoridad municipal, encargados de preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad en la comunidad.

El municipio de San Mateo del Mar se encuentra en la región del istmo de Tehuantepec y cuenta con una población de 14,252 habitantes, cuya lengua predominante es el huave.

El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas ubica a este grupo principalmente en un litoral del golfo de Tehuantepec. Las principales poblaciones huaves —San Mateo del Mar, San Francisco del Mar y San Dionisio del Mar— son municipios que dependen políticamente del distrito de Tehuantepec y económicamente, del enclave petrolero de Salina Cruz; esta ha sido la ciudad con el mayor índice de crecimiento de Oaxaca en las últimas décadas.

El término *huave* fue acuñado por los zapotecos para referirse a la "gente que se pudre en la humedad". Los huaves son también conocidos como mareños o huazantecos.

El término *mero ikooc* o *mero ikoot*, que significa "verdaderos nosotros", es una de las tres categorías en las que se clasifican las personas huaves, la cual corresponde al conjunto de poblaciones que hablan huave, además de los extranjeros (moel) y la gente del istmo (missig) (INPI 2017).

San Mateo del Mar es uno de los 417 municipios de Oaxaca que eligen a sus autoridades conforme al sistema de usos y costumbres; en este caso, se hace por medio de una asamblea comunitaria en la cual puede participar toda la ciudadanía mayor de 18 años, incluida —ocasionalmente— la población de las 16 comunidades que integran el municipio.

Desde el proceso de renovación del cabildo correspondiente al periodo 2013-2016, han existido conflictos —primero entre grupos políticos y luego entre la cabecera y las comunidades que conforman el municipio— que han generado la nulidad de las asambleas ordinarias efectuadas en 2012 y 2016 para renovar a las y los integrantes del cabildo.[4]

Una de las comunidades que componen el municipio de San Mateo del Mar es la colonia Cuauhtémoc; esta se integra, según datos del último censo de población y vivienda, de 749 habitantes, de los cuales 386 son mujeres y 363 son hombres (Nuestro México 2020).

Cuauhtémoc es de población predominantemente indígena, pues constituye poco más de 98 % de sus habitantes y una parte de su comunidad ha estado expuesta a fenómenos migratorios, por lo cual, de acuerdo con el registro actual de la población, está compuesta por 350 personas que cuentan con la ciudadanía (Nuestro México 2020).

La comunidad presenta un sistema de elección de cargos comunitarios integrado por ocho rangos, de los cuales el de mayor nivel es el de agente municipal, seguido por alcaldes y agentes de policía y comandantes.

La elección de las autoridades comunitarias se efectúa mediante el mecanismo tradicional de asamblea comunitaria, cuya fecha y términos son determinados por las autoridades salientes dos meses antes de la conclusión de su cargo, el cual dura un año calendario.

La figura de la asamblea general comunitaria ha sido entendida por el TEPJF como el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones de la comunidad y que recoge la expresión de la voluntad mayoritaria, la cual puede obtenerse en una asamblea o por medio de la suma de las asambleas efectuadas en cada una de las localidades, ya que en ambos casos implica la toma de decisiones en conjunto.[5]

---

[4] El contexto del municipio, así como los antecedentes respecto a los conflictos electorales que se presentaron en las asambleas referidas, pueden consultarse en la sentencia SX-JDC-13/2018.

[5] Al respecto, pueden consultarse los criterios contenidos en las tesis XIII/2016 y XL/2011.

Esas son las directrices y reglas que se han identificado respecto de los procesos de renovación de autoridades, tanto en el municipio de San Mateo del Mar como en la comunidad de Cuauhtémoc.

Como se aprecia, en los últimos dos procesos las elecciones de las autoridades municipales se han caracterizado por presentar conflictos graves entre grupos políticos asentados en la comunidad, así como entre los habitantes de algunas de las comunidades que integran el municipio, y la cabecera, debido a violaciones del principio de universalidad del sufragio, pues ha quedado acreditado que representantes de esta han obstaculizado la participación —y el voto— de algunos de los núcleos poblacionales que forman parte del municipio.

A causa de tales conflictos, las instancias jurisdiccionales han declarado la nulidad de 2 de las últimas 3 contiendas ordinarias, lo cual ha orillado a que se designen autoridades provisionales y a la celebración de elecciones extraordinarias.

Es decir, se trata de una región políticamente compleja, en la que, además de los conflictos políticos internos por los grupos de poder antagónicos que existen en el municipio, se presenta una tensión en cuanto a la participación de las ciudadanas y los ciudadanos de algunas de las comunidades que lo integran, a los cuales no se les ha permitido elegir el ayuntamiento, aduciendo ciertas prácticas ancestrales.

Un conflicto de naturaleza similar se presentó en la renovación de las autoridades auxiliares de la comunidad de Cuauhtémoc para 2019; sin embargo, en ese caso se encontraban comprometidos los derechos políticos de una habitante de tal núcleo poblacional, según se expone a continuación.

Renovación de autoridades de la colonia Cuauhtémoc, 2019-2020

Fue el 16 de septiembre de 2018 cuando se llevó a cabo la primera actuación vinculada con la elección de agentes, alcaldes y agentes de policía de la comunidad de Cuauhtémoc que entrarían en funciones durante 2019.

En esa fecha se llevó a cabo una reunión entre las autoridades auxiliares que estaban en funciones y el Consejo de Ancianos de la comunidad. En ella se trataron algunos puntos relativos a la organización

de la asamblea en la que habrían de renovarse los cargos auxiliares, entre los cuales destaca que las mujeres de la comunidad podían votar por las propuestas, mas no integrar las ternas respectivas, debido a las prácticas tradicionales y a su falta de capacidad.

Si bien es cierto que no existe constancia documental —o por lo menos no fue allegada por las autoridades de la comunidad— del desarrollo de dicha reunión (la cual fue referida en la demanda del juicio), su realización no fue controvertida por las autoridades comunales, además de que el ayuntamiento de San Mateo del Mar indicó que, conforme a las prácticas tradicionales de la comunidad de Cuauhtémoc, eran las autoridades auxiliares quienes fijaban (de común acuerdo con el Consejo de Ancianos) los términos en los cuales se efectuaban las asambleas para renovar a sus autoridades.

La figura del Consejo de Ancianos es una institución tradicional en algunas comunidades indígenas, que ciertos especialistas consideran de honor y prestigio y cuya función principal es preservar la ética, la costumbre y las tradiciones de la comunidad (Reyes 2013, 10). En casos como el de la colonia Cuauhtémoc, comprende una institución de carácter simbólico cuyas funciones se limitan al ámbito comunal, sin que trasciendan en aspectos o problemáticas complejas que tengan incidencia fuera de ella.

Posteriormente, el 4 de noviembre de 2018, los integrantes de la autoridad auxiliar municipal, en ejercicio en ese momento, acordaron que el domingo 18 de ese mes se llevaría a cabo la asamblea.

En un principio, una de las quejas sostenidas por la ciudadana que impugnó la validez de la elección de autoridades auxiliares tuvo que ver con la falta de publicitación de la fecha de la asamblea, posición que fue refutada por la autoridad cuando rindió su informe circunstanciado, al aducir que la convocatoria había sido anunciada a la comunidad por los medios tradicionales —que eran un amplificador y un altoparlante— los días 10, 11, 12 y 17 de noviembre.

Asamblea comunitaria (noviembre de 2018)

El 18 de noviembre se efectuó la asamblea para renovar a las autoridades auxiliares de Cuauhtémoc. El pase de lista arrojó la participación total de 133 ciudadanas y ciudadanos: 22 mujeres y 111 hombres.

El acta levantada durante la asamblea recoge que, una vez verificado el cuórum de los asistentes, se nombró a los integrantes de la mesa de debates, que es el órgano encargado de conducir el procedimiento, y la asamblea propuso las ternas, de entre las cuales fueron elegidos 12 ciudadanos para ocupar los cargos auxiliares, además de 19 agentes de policía y 2 panteoneros; es decir, la totalidad de los cargos fue ocupada por hombres.

Los ciudadanos electos entrarían en funciones el 1 de enero de 2019, para ejercer el cargo hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.

Demanda ante el tribunal local

El 29 de noviembre de 2018, la ciudadana Clara Ojeda, quien se autoadscribió como integrante de la comunidad y perteneciente a la etnia de los ikoots, presentó un medio de impugnación ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO) en contra de la asamblea comunitaria efectuada el 18 de noviembre.

En el escrito de demanda, la ciudadana reclamó esencialmente que, al inicio de la asamblea comunitaria, ella fue propuesta por varias de sus vecinas para integrar alguna de las ternas que serían sometidas a votación para ocupar alguno de los cargos auxiliares, y que, sin embargo, las autoridades comunitarias impidieron que las mujeres pudieran participar.

La promovente refirió que la asamblea fue interrumpida ante las molestias de varias mujeres que exigían que se reconociera la posibilidad de que fueran votadas en la asamblea, y que posteriormente (el 25 de noviembre) el agente municipal en funciones le solicitó que firmara el acta de asamblea, momento en el cual se percató de que la asamblea del 18 de noviembre continúo sin la participación de varias mujeres de la comunidad.

La demandante sostuvo que la celebración de la asamblea comunitaria vulneró el principio de igualdad y no discriminación entre mujeres

y hombres, así como los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), que exigen una participación igualitaria de las mujeres en los aspectos políticos y en la integración de los entes de gobierno, en todos los ámbitos.

La ciudadana señaló en la demanda que, aun cuando en la comunidad se reconoce que las mujeres puedan votar en las asambleas comunitarias, su participación se encuentra acotada tradicionalmente a solo aceptar o validar las decisiones acordadas antes por los hombres de la comunidad.

En la demanda se aprecia que la actora estaba consciente de los valores en juego para la definición del conflicto, pues sostuvo que el derecho de autodeterminación de la comunidad para elegir las formas y los procedimientos relativos a la elección de sus autoridades auxiliares no era absoluto, en atención a que, so pretexto de respetar las formas tradicionales, no podían convalidarse situaciones o conductas tendentes a vulnerar otros derechos fundamentales, como los de igualdad y participación política de las mujeres.

Además, la actora denunció aspectos fácticos de la comunidad de Cuauhtémoc, como el hecho de que existía una población conformada más por mujeres que por hombres y que nunca se le había permitido a una mujer participar —y nunca había sido electa— como autoridad auxiliar, lo cual denotaba aún más la situación de desigualdad latente que se presentaba en el sistema electivo ancestral del núcleo urbano.

Por todo lo anterior, Clara Ojeda solicitó la nulidad de la asamblea comunitaria con el fundamento de que se actualizaba una violación de los principios constitucionales de universalidad del sufragio e igualdad jurídica y sustantiva entre mujeres y hombres, así como una prohibición de prácticas discriminatorias por el sexo de las personas.

Informe circunstanciado del agente municipal de Cuauhtémoc

En este caso resultaba particularmente relevante conocer la posición adoptada por las autoridades encargadas de la organización de la asamblea comunitaria para defender la legalidad de su celebración, ya que el acta era singularmente escueta y no recogió ninguna inconsistencia o particularidad presentada durante la celebración de los comicios.

La autoridad auxiliar informó al tribunal local, en principio, que la asamblea se llevó conforme a sus usos y costumbres, que existió el cuórum válido para su celebración y que el bajo número de asistentes (133 personas) obedecía a que se trataba de una comunidad en la que buena parte de la población era migrante.

Indicó que, tal y como se aprecia en el acta respectiva, durante la asamblea no aconteció incidencia alguna, y que el hecho de que hubieran participado más hombres que mujeres no era una cuestión de la cual pudiera responsabilizarse a la autoridad organizadora de la contienda, sino que se trataba de un aspecto propio de la idiosincrasia y la cultura de la comunidad.

En el informe destaca la sinceridad del agente municipal en cuanto al reclamo de la demanda, relativo a que se impidió que las mujeres integraran las ternas y pudieran ser electas como autoridades comunitarias, acerca de lo cual señaló lo siguiente:

> Respecto a lo que manifiesta la demandante es falso que se haya coartado su derecho a votar y ser votada por su condición de mujer, las ternas son propuestas por la asamblea y en este tenor el suscrito no tiene facultad para definir quien debe ser propuesto para ocupar algún cargo, los cargos se proponen en atención a la participación ciudadana de la persona, y en atención a los cargos que haya desempeñado, toda vez que al ser una comunidad que se rige por usos y costumbres y los cargos se van ocupando de manera progresiva siendo de la siguiente forma:
>
> […]
>
> El cargo máximo a ocupar en la comunidad lo es el de AGENTE DE POLICIA PROPIETARIO y estas disposiciones las dispone la asamblea general, y todo ciudadano puede ocupar dichos cargos, sin importar que sean hombres o mujeres, sin embargo, en efecto las mujeres son apáticas para desempeñar algún cargo, esto es justificable en virtud de que los cargos se desempeñan sin retribución alguna y por el rol que desempeñan

> en la comunidad les resulta gravoso el desempeño de cargos comunitarios, sin embargo esa circunstancia no depende de la voluntad del suscrito ni de algún ciudadano en particular, reitero que esto es producto de la idiosincrasia de la comunidad (Informe circunstanciado JDCI/62/2018).

Finalmente, la autoridad dijo que desconocía los motivos, las razones o los intereses de la demandante para expresar esa "serie de infundios" y que el único propósito (de la demanda) era desestabilizar a la comunidad (Informe circunstanciado JDCI/62/2018).

Como se puede apreciar, los argumentos del agente de Cuauhtémoc para defender la validez de la asamblea materia de reclamo fueron, en esencia, los siguientes:

1) Inexistencia de los hechos denunciados. El acta de la asamblea no recogió ninguna incidencia, por lo que no estaba probado que se hubiera impedido la participación de las mujeres.
2) En la asamblea participaron mujeres y hombres. La lista de asistencia de la asamblea permite evidenciar que participaron en ella 22 mujeres y 111 hombres.
3) No existen restricciones para ocupar los cargos auxiliares. Cualquier ciudadano puede acceder a las funciones auxiliares, pero debido a una cuestión de idiosincrasia, las mujeres son apáticas para desempeñarlos, pues se trata de cargos no remunerados, y les resulta gravoso por el rol que desempeñan en la comunidad.

Conforme a tales consideraciones, la autoridad comunitaria resumió que la falta de participación de las mujeres para acceder a algún cargo auxiliar municipal obedecía a una cuestión del papel que les correspondía desempeñar y a que se trataba de cargos honoríficos, tanto por los méritos exigidos para acceder a estos como porque no implicaban ninguna retribución por su desempeño.

Obligación de juzgar con perspectiva de género e intercultural

Al tratarse de una controversia que involucraba derechos de autodeterminación y de participación política de mujeres, los órganos jurisdiccionales se encontraban obligados a analizar el caso con base en determinados parámetros para garantizar un efectivo acceso a la justicia de grupos considerados históricamente en desventaja. Todo ello, a partir del reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la igualdad entre mujeres y hombres y a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, el cual implica juzgar, por un lado, con perspectiva de género y, por otro, con perspectiva intercultural.

Se trata de tener en cuenta los impactos diferenciados de la aplicación de las normas —a fin de evitar la discriminación y la exclusión— y los sistemas normativos indígenas propios de la comunidad involucrada, así como de reconocer las especificidades culturales y las instituciones que les son propias y considerarlas al momento de adoptar la decisión.

Juzgar con perspectiva de género

La Primera Sala de la SCJN ha generado una sólida línea jurisprudencial en cuanto a la obligación que tienen las y los juzgadores respecto del significado y los alcances de administrar justicia con perspectiva de género, lo cual implica leer e interpretar una norma tomando en cuenta los principios ideológicos que la sustentan, así como la forma en que afectan de manera diferenciada a quienes acuden a demandar justicia, pues solo así se puede aspirar a aplicar correctamente los principios de igualdad y equidad, ya que a partir de la explicación de las diferencias específicas entre mujeres y hombres se reconocen la forma en que unas y otros se

enfrentan a una problemática concreta y los efectos diferenciados que producen las disposiciones legales y las prácticas institucionales.[6]

En ese sentido, la importancia de la perspectiva de género en el acceso de las mujeres a la justicia emerge de la interpretación de la Convención de Belém do Pará, a partir de la obligación de las autoridades jurisdiccionales de analizar el marco normativo e institucional a fin de detectar la posible utilización de estereotipos acerca de las funciones de uno u otro género.

Los estereotipos de género afectan tanto a mujeres como a hombres; de ahí que la perspectiva de género deba aplicarse en todos los casos que involucren relaciones asimétricas, prejuicios y patrones estereotípicos, con el objeto de detectar y eliminar las barreras que discriminan a las personas por su pertenencia al grupo de mujeres o al de hombres.[7]

En esencia, los elementos que la Suprema Corte exige para juzgar con perspectiva de género se resumen en las siguientes obligaciones (Illand 2016):

1) De aplicabilidad. Son intrínsecas a la labor jurisdiccional, la cual comprende obligaciones específicas en casos graves de violencia contra las mujeres, con independencia de que medie petición de parte.
2) De metodología. Exigen la detección de posibles situaciones de desequilibrio de poder entre las partes a consecuencia de su género, seguida del deber de cuestionar la neutralidad de las pruebas y el marco normativo aplicable, así como de recopilar las pruebas necesarias para visualizar un posible contexto de violencia o discriminación, para, finalmente, resolver los casos prescindiendo de cualesquiera cargas estereotipadas que resulten en detrimento de mujeres u hombres.

Así, la obligación de juzgar con perspectiva de género se traduce en un deber de impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual se han encontrado

[6] Véase la tesis aislada 1a. XXIII/2014 (10a.).

[7] Criterio sostenido en la tesis aislada 1a. LXXIX/2015 (10a.).

históricamente las mujeres a causa de la construcción sociocultural que se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que deberían asumir.

Juzgar con perspectiva intercultural

De acuerdo con la concepción del sistema jurídico nacional, en el cual se reconocen los derechos indígenas como parte de este, es posible concebirlo como columnas colocadas de forma paralela: una, integrada por la normatividad creada por la vía legislativa formal, y otra, compuesta por los sistemas normativos indígenas vigentes en el país, sin que entre ellas exista subordinación.

Por encima de los sistemas se encuentra el bloque de constitucionalidad integrado por la CPEUM y el derecho internacional de los derechos humanos contenido en los tratados internacionales. Asimismo, entre ambos sistemas se establecen vías de comunicación, esto es, procedimientos para que los actos celebrados en uno tengan efectos jurídicos en el otro.

La comprensión del derecho indígena implica el reconocimiento de sistemas jurídicos diversos, con instituciones que le son propias, lo cual exige a las y los juzgadores la deconstrucción de puntos de vista previamente concebidos, con el fin de evitar la imposición de instituciones creadas de acuerdo con la lógica del sistema legislado formalmente, que más bien se identifican con el sistema jurídico continental, de corte romano-germánico, y no propiamente con el indígena.

En ese sentido, la Sala Superior ha definido en su jurisprudencia[8] que juzgar con perspectiva intercultural entraña el reconocimiento a la otredad, a la existencia de cosmovisiones distintas que conviven en el ámbito nacional.

Garantizar el derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural conlleva, al menos, las siguientes obligaciones:

1) Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y las reglas vigentes del sistema normativo indígena.

[8] Véase la jurisprudencia 19/2018.

2) Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, que no necesariamente corresponde al derecho legislado formalmente por los órganos estatales.
3) Valorar el contexto sociocultural de las comunidades indígenas, con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad.
4) Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria (restricciones internas), extracomunitaria (derechos de las comunidades en conflicto con normas estatales o grupos ajenos) o intercomunitaria (conflicto entre comunidades), para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto.
5) Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario.
6) Maximizar la autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas y minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

En particular, la identificación de la naturaleza de la situación o controversia permitirá, cuando se trate de conflictos intracomunitarios y extracomunitarios, analizar la interrelación entre derechos individuales, derechos colectivos y restricciones estatales, a fin de maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de los integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales.

A partir de lo anterior, se aprecia que los órganos cúspide de interpretación constitucional de la materia electoral en el Estado mexicano han trazado importantes líneas jurisprudenciales respecto a la obligación para las y los impartidores de justicia de juzgar con perspectiva, cuando los asuntos impliquen cuestiones de probable lesión a los derechos de igualdad entre mujeres y hombres (o violencia en razón de género) y de vulneración de los derechos de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas.

Eso surge como parte de las obligaciones constitucionales y convencionales de combatir las preconcepciones culturales y las diferencias

estructurales en este tipo de asuntos, con las cuales difícilmente se puede garantizar un derecho efectivo de acceso a la justicia de grupos en condiciones de vulnerabilidad.

Ahora bien, ¿en qué medida correspondía que los órganos jurisdiccionales juzgaran con perspectiva intercultural y de género la controversia que involucraba una restricción a los derechos políticos de una mujer en una contienda por usos y costumbres?

Es en ese punto en el que propiamente comienza el análisis de la labor jurisdiccional de las instancias y los posicionamientos que se advirtieron a lo largo de la cadena impugnativa.

Criterios sostenidos por el tribunal local y la Sala Regional Xalapa

En apartados previos se expusieron las principales posiciones encontradas por las partes y las claras pretensiones respecto a la validez o la nulidad de la elección, esencialmente por la vulneración del principio de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres, así como a la universalidad del sufragio de las mujeres de la comunidad de Cuauhtémoc, en torno al cual, en principio, correspondía verificar los hechos y, con base en ellos, examinar los planteamientos y posibles conflictos existentes de derecho.

En este caso son evidentes el grado de complejidad del análisis del conflicto realizado por los órganos jurisdiccionales y la exhaustividad, incluso procesal, de la actuación de los tribunales. Destaca también la óptica de cada uno de los colegiados para abordar el problema, el cual podría evidenciar que, a pesar de que las premisas sobre las que descansa cada órgano son distintas, las conclusiones podrían parecer similares, pues en ambas se da prioridad al mismo derecho, como se aprecia a continuación.

Resolución de primera instancia o sobre la carga probatoria de la actora

El 1 de marzo de 2019, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca resolvió el expediente JDCI/62/2018, derivado de la demanda presentada por Clara Ojeda.

En principio, el tribunal local señaló que la controversia planteada en la demanda, relativa a un supuesto impedimento hacia las mujeres de ser votadas para ocupar algún cargo comunal, no implicaba un conflicto intracomunitario que involucrara a las autoridades respecto de algún colectivo, sino que únicamente comprendía el reclamo de Clara Ojeda

en cuanto al sexo de las personas que fueron electas en la contienda del 18 de noviembre.

El tribunal sostuvo que las pruebas que allegaron las partes (principalmente la autoridad responsable) permitieron evidenciar que se trataba de una actuación válida, por las siguientes razones:

1) Se dio la debida difusión previa de la fecha y el lugar en que habría de celebrarse la elección.
2) Las autoridades auxiliares fueron designadas por el órgano máximo de la comunidad, que era la asamblea.
3) En la asamblea participaron mujeres y hombres.

Particularmente, en lo que concierne a la denuncia de condiciones de discriminación durante el desarrollo de la contienda, el órgano jurisdiccional refirió que, tal como sostenía la autoridad, conforme a los usos y las costumbres de la comunidad, constituía una cuestión de idiosincrasia de esta la apatía de las mujeres para desempeñar las funciones auxiliares, por la falta de retribución.

Lo anterior quedaba evidenciado con la ausencia de elementos probatorios que permitieran acreditar la participación previa de mujeres desempeñando algún cargo auxiliar. Además, en cuanto a la asamblea del 18 de noviembre, no existían elementos probatorios que permitieran acreditar las condiciones de discriminación y desigualdad denunciadas en la demanda, respecto a que durante la asamblea Clara Ojeda o alguna otra mujer hubiera sido propuesta como candidata y que se le hubiera negado el derecho a participar en la contienda.

En ese punto, el tribunal local señaló que correspondía a la actora aportar los elementos necesarios y eficaces para generar en el órgano jurisdiccional la convicción de la existencia de las violaciones, por lo que, al no haberlo hecho así, incumplió con el deber de la carga probatoria.

Conforme a tales parámetros, para el TEEO, durante la asamblea se observaron los principios de universalidad del sufragio y de progresividad, en atención a que participó un buen número de mujeres y hombres de la comunidad y a que no existe constancia que permita acreditar que se haya impedido a alguna mujer ser propuesta en las ternas para ocupar algún cargo auxiliar de la comunidad.

En consecuencia, el órgano de justicia oaxaqueño confirmó la validez de la asamblea comunitaria del 18 de noviembre.

Cabe mencionar que la resolución fue aprobada por mayoría de dos de los tres integrantes del tribunal, mientras que la magistrada restante votó en contra de la posición mayoritaria, al considerar que el tribunal no contaba con las pruebas suficientes que le permitieran emitir una determinación exhaustiva; en su concepto, el tribunal debió allegarse de mayores elementos probatorios, a efectos de conocer las condiciones imperantes en la comunidad, así como los posibles conflictos que se hubieran presentado en elecciones previas, para, de ahí, emitir una resolución en el juicio.

Ahora bien, aun cuando el tribunal local realizó su estudio a partir de la premisa de que no se trató de un conflicto intracomunitario —es decir, no implicaba una controversia que reflejara restricciones internas a los integrantes de la comunidad, que exigen una ponderación entre los derechos de la comunidad frente a los derechos de los individuos o grupos que cuestionen la aplicación de las normas o prácticas consuetudinarias, siguiendo el criterio dispuesto por el TEPJF (jurisprudencia 18/2018)—, a final de cuentas, asumió una postura en la que, al ubicar la controversia en una inconformidad personal respecto al sexo de las personas que ocuparon los cargos auxiliares, no quedaba mayor margen para tutelar el derecho de autodeterminación de la comunidad.

Pero lo que más llama la atención de la postura sostenida por el tribunal local es que parte de la premisa de que el órgano jurisdiccional no puede interferir en la libre determinación de las comunidades indígenas respecto a las formas y las prácticas para elegir a sus autoridades y de que el análisis de las controversias debe realizarse con una perspectiva de interculturalidad, la cual reconozca los principios de las instituciones tradicionales, postura que, en cierto modo, se comparte en la segunda instancia, tal como se detalla a continuación.

Segunda instancia. La tradición prevalece sobre la participación

Demanda

Clara Ojeda interpuso un recurso (juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano) en contra de la resolución del tribunal local. En su demanda reclamó esencialmente que el órgano jurisdiccional electoral de Oaxaca no fue exhaustivo al analizar sus reclamos en la primera instancia y que sobreestimó lo informado por las autoridades comunitarias, por encima de los reclamos contenidos en la demanda.

Indicó que el tribunal local omitió allegarse de elementos mínimos que le permitieran el análisis integral de la controversia y las condiciones de discriminación en contra de los derechos de participación de las mujeres, que imperan en la comunidad.

De igual forma, en la demanda se controvirtió la posición de la instancia local, relativa a la preferencia irrestricta del derecho de autodeterminación de la comunidad. En cuanto a este punto, se sostuvo en el escrito que si bien la Constitución federal reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, este debe garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

La actora concluyó su demanda con un razonamiento relativo a la validez constitucional de una elección efectuada mediante un sistema normativo indígena, la cual requiere, en todo caso, que resulte acorde con los principios recogidos en el texto fundamental, hecho que no sucedió en este asunto, al haberse restringido la participación de un grupo de la comunidad.

Determinación de la Sala Regional Xalapa (11 de abril de 2019)

El enfoque con el que en la revisión se aborda el estudio del conflicto resulta mucho más sensible hacia el problema de confronta de principios y hacia la contextualización y los valores que se encontraban inmersos en la controversia.

Se comenzará con el apartado de procedencia, en el que la Sala Regional Xalapa flexibiliza la exigencia de la oportunidad en la presentación de la demanda.

En dicho apartado, la Sala tiene por presentada oportunamente la demanda, es decir, dentro del plazo de cuatro días dispuesto en el ordenamiento adjetivo, aun cuando la resolución fue notificada el 5 de marzo de 2019 y el recurso fue interpuesto hasta el 11 de marzo siguiente.

Para arribar a dicha conclusión, en la sentencia se refiere, sin mayor justificación, que el cómputo debía excluir los días inhábiles (sábado 9 y domingo 10), en atención a que se trataba de una elección vinculada con un sistema de usos y costumbres. Por este motivo, al realizar el cómputo únicamente en días hábiles se garantizaban los derechos de acceso a la justicia de los integrantes de las comunidades indígenas.

A continuación, la Sala evidenció el actuar deficiente en la primera instancia, en lo tocante a que el órgano jurisdiccional local debió allegarse de los elementos necesarios a fin de juzgar con perspectiva intercultural, identificar el tipo de controversia comunitaria y efectuar las diligencias necesarias para visibilizar la exclusión del derecho al sufragio pasivo en razón de género.

La Sala Xalapa sostiene sus conclusiones básicamente en la obligación de los órganos de justicia de:

1) Juzgar con perspectiva intercultural. Comprende el deber de obtener información de la comunidad, identificar el derecho aplicable, valorar el contexto sociocultural y reconocer si se trata de un conflicto intra-, extra- o intercomunitario, entre otros aspectos.
2) Juzgar con perspectiva de género. Implicaba la obligación de allegarse de elementos necesarios, pues se trataba de un asunto que adquiría una dimensión especial por encontrarse involucrada la posible vulneración del ejercicio de los derechos de participación política de las mujeres.

Conforme a tales parámetros, en primer término, la Sala Regional Xalapa consideró que las premisas en las que sustentó su actuación el tribunal local, que básicamente se fundaron en la posición fijada por las autoridades comunitarias, no fueron las adecuadas, debido a que

resultaban insuficientes para identificar las reglas dispuestas por el sistema normativo, para la renovación de integrantes de la agencia, y más cuando el conflicto involucraba una tensión entre los derechos de la comunidad a determinar sus formas de participación para elegir a sus autoridades y el derecho al sufragio pasivo de una integrante del núcleo urbano.

Es en ese punto en el que la resolución señala que fue incorrecta la conclusión del TEEO al relativizar la controversia de un asunto en el que, sin sustento probatorio, la actora alegó la violación de su derecho a ser votada durante la asamblea efectuada en Cuauhtémoc, San Mateo del Mar.

Por todo lo anterior, el órgano revisor consideró que se debía revocar la resolución y analizar en plenitud de jurisdicción los planteamientos para controvertir la validez de la contienda, lo cual se justificaba a fin de evitar dilaciones en la resolución, pues ya había transcurrido un tercio del periodo de ejercicio de gobierno de las autoridades comunitarias.

Ahora bien, a partir de la información que se allegó durante la sustanciación del juicio, la Sala Regional Xalapa concluyó que existían elementos suficientes para tener por acreditada la exclusión de Clara Ojeda para ser votada en la contienda comunitaria.

A pesar de ello, la Sala consideró que la controversia constituía una restricción interna de la comunidad a sus integrantes, pues si bien las mujeres podían elegir a sus autoridades, no sucedía lo mismo con la posibilidad de postularse para alguno de los cargos comunitarios.

Todo ello permitía evidenciar que existía un conflicto intracomunitario entre el derecho al sufragio pasivo de una ciudadana integrante de la comunidad y el derecho del núcleo a determinar las prácticas tradicionales de acuerdo con las que elegía a sus autoridades.

Al respecto, se razonó que, según lo informado por las autoridades del municipio y de la comunidad, no existían mecanismos para garantizar la postulación de mujeres a los cargos de la agencia; sin embargo, en autos no obraba constancia que generara indicio respecto a que, en elecciones previas, alguna ciudadana de la agencia hubiera solicitado modificar los usos y las costumbres a fin de permitir la participación de mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

En ese sentido, la Sala razonó que las comunidades regidas por sistemas normativos tenían el deber de garantizar la igualdad jurídica sustantiva del hombre y la mujer en el ejercicio de sus derechos de participación política, ya que ello constituía la esencia del derecho a la universalidad del sufragio; sin embargo, en el caso de los pueblos indígenas, la observancia de dicho principio no resultaba absoluta, pues era la normativa interna la que lo delimitaba.

Por lo anterior, en el caso se debía resolver dicha tensión en favor de los derechos de autodeterminación de la comunidad, asumiendo una decisión que, en concepto de la Sala Regional Xalapa, privilegiara un consenso comunitario y maximizara la autonomía de la comunidad, en atención a lo siguiente:

1) La exclusión de Clara Ojeda para ser votada se trataba de una práctica de aceptación generalizada del sistema normativo interno previsto para la renovación de los representantes de la agencia municipal, respecto a la cual prevalecía en mayor medida un consenso social y acerca de la que no existía elemento alguno que permitiera evidenciar que se hubiera solicitado modificar la costumbre.
2) Al momento de resolver, había transcurrido más de un tercio del periodo de ejercicio de las autoridades electas, por lo que también, *de facto*, se debían maximizar los derechos de los integrantes de la comunidad.

Ante tales elementos, en la resolución se concluyó que resultaba inviable reponer los efectos, pues, además, se debían sentar las bases que garantizaran, antes de la emisión de una nueva convocatoria, el derecho al sufragio pasivo de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.

Por todo lo anterior, en la resolución aprobada por mayoría de la magistrada y los magistrados integrantes de la Sala Regional Xalapa, se determinó confirmar la resolución controvertida y ordenar a las autoridades comunitarias de Cuauhtémoc que, en colaboración con el instituto estatal electoral, antes de la emisión de la siguiente convocatoria, coadyuvaran con el efecto de propiciar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad formal y material en los procesos comiciales de autoridades auxiliares.

Bien vale la pena hacer referencia al voto particular agregado a la resolución, en el que el magistrado disidente[9] manifestó que, a su parecer, se debía anular la contienda de autoridades auxiliares. En dicho voto se expuso que no se compartía la posición relativa al estudio de ponderación entre el derecho individual de una integrante de la comunidad y los de autodeterminación del núcleo. Para la minoría se trataba de un actuar discriminatorio hacia el género femenino, el cual resultaba contrario al texto constitucional y, como tal, era suficiente para actualizar una causa invalidante de la elección.

Consideraciones conclusivas de la primera y la segunda instancia

Los apartados previamente expuestos permiten advertir que los órganos de justicia que conocieron del mismo conflicto adoptaron posiciones diametralmente distintas; sin embargo, en los hechos, en ambas resoluciones se priorizan los derechos de autodeterminación de la comunidad.

En la primera instancia, el tribunal local trasladó la carga probatoria para acreditar el hecho negativo (la no participación) a la ciudadana actora, a pesar de que había elementos que permitían inferir la existencia de condiciones de desigualdad en la participación de las integrantes de la comunidad. Es decir, para el tribunal local no estaba acreditado que se impidió participar a Clara Ojeda en la asamblea, además de que se razonó que, en el caso de Cuauhtémoc, la falta de candidatas y funcionarias mujeres obedecía a una cuestión cultural, pues se trataba de cargos no remunerados.

Asimismo, llama la atención la demora del tribunal local para resolver el juicio, ya que, aun cuando recibió la demanda a finales de noviembre de 2018, el día 29 —es decir, cuando todavía no entraban en funciones las autoridades comunitarias cuya legalidad se encontraba controvertida—, la autoridad jurisdiccional resolvió el juicio hasta el siguiente 1 de marzo. Esto es, la sustanciación y resolución del juicio, en

[9] Voto particular suscrito por el magistrado Enrique Figueroa Ávila.

la primera instancia, se efectuó a lo largo de más de tres meses, periodo que además resultó injustificado, pues una de las deficiencias advertidas en esa instancia fue precisamente que el órgano jurisdiccional no se había allegado de los elementos necesarios para conocer y resolver el conflicto integralmente.

A final de cuentas, la lentitud para resolver el juicio por parte del TEEO se tradujo en un perjuicio en contra de los derechos de una ciudadana integrante de una comunidad en desventaja. Desde la Roma clásica, Séneca referiría que "nada se parece tanto a la injusticia como la justicia tardía", y esto se puede conocer en la actualidad por medio del principio "justicia que tarda no es justicia".

En la revisión de la sentencia, para la Sala Regional Xalapa la actuación del tribunal local fue contraria a derecho, pues, de advertir la ausencia de elementos probatorios, debió haberse allegado de los que resultaran necesarios para emitir una resolución completa y exhaustiva, al tratarse de un asunto en el que se involucraba una controversia de una comunidad indígena y de una de sus integrantes.

Al no haberlo hecho así, el órgano de justicia oaxaqueño no aplicó los criterios exigidos para juzgar con perspectiva intercultural y de género un asunto que requería el derribo de las barreras fácticas impuestas a una integrante de una comunidad indígena, como era la de exigirle la presentación de elementos probatorios suficientes con los que se acreditara la vulneración de su derecho a ser votada en la contienda de autoridades municipales.

Pero ¿en qué medida la Sala Regional Xalapa aplicó los criterios (juzgar con perspectiva) que reprochó al tribunal local? Pues no en una medida considerable, porque, a pesar de las inconsistencias que advirtió en la primera instancia, una vez que se allegó de documentación, la Sala consideró que se debía confirmar la validez de la contienda, debido a que existía aceptación generalizada de la costumbre relativa a que las mujeres podían votar en las asambleas, pero no ser votadas, y a que no había evidencia que hiciera posible acreditar que en contiendas previas alguna mujer hubiera solicitado que se le permitiera ocupar algún cargo público.

Por ello, para la Sala Regional Xalapa, en este caso se debía privilegiar el derecho de autodeterminación de la comunidad por encima de la

pretensión de una de sus integrantes, más aún si se consideraba que, a la fecha de resolución del juicio, ya había transcurrido más de un tercio del periodo de un año de ejercicio de los cargos auxiliares.

Es decir, si bien resulta evidente que la determinación del órgano revisor contó con mayores elementos que le permitieron visibilizar, desde otro contexto, el conflicto que involucraba el reclamo de Clara Ojeda, la Sala Regional arribó a una conclusión similar a la de la primera instancia, pues las razones que apoyaron su posición relativa a confirmar la validez de la elección de autoridades auxiliares se refirieron a cuestiones que, *de facto*, no se encontraban al alcance de la actora, como era el acreditar que en contiendas anteriores se hubiera solicitado ocupar alguna función pública y que, al momento de resolver el juicio, ya había transcurrido más de un tercio del ejercicio de las autoridades auxiliares.

Destaca el hecho de que la Sala Regional ordenara actuaciones a futuro, como medidas de no repetición, por medio de las cuales se pretendía incentivar la participación de las mujeres en contiendas posteriores.

Es decir, de cierta forma, en la segunda instancia se advirtió la existencia de una controversia entre derechos fundamentales; sin embargo, la resolución resulta imprecisa, pues, a pesar de que se realizó un análisis de ponderación entre derechos fundamentales, al final la problemática se fija entre un derecho individual de una ciudadana (no el de participación de todas las mujeres de la comunidad) y los derechos de autodeterminación, respecto a lo cual, evidentemente, se priorizan los derechos del colectivo.

Parte de esas incongruencias son las que precisamente se hacen notar en el voto particular de la resolución y que después fueron desarrolladas en la resolución del recurso extraordinario por la Sala Superior.

Si se hace una pausa en este punto de la cadena impugnativa, se pueden destacar algunos aspectos relevantes, como el rigorismo y el formalismo exagerado con el que el tribunal local conoció de la controversia, más aún cuando se trataba de un medio de impugnación especialmente diseñado para integrantes de comunidades indígenas.

De igual modo resulta destacable la exigencia de la Sala Regional Xalapa acerca de que no existía antecedente de negativa de participación de las mujeres en dicha comunidad. En esta cuestión, parecería que la Sala adoptó un criterio de cierta forma evolutivo (progresivo) de

la participación de las mujeres en las elecciones por usos y costumbres, con base en criterios similares dispuestos por la Sala Superior en algunos precedentes, los cuales no resultarían del todo aplicables, como se verá más adelante.

Sin embargo, la deficiencia en la aplicación del criterio resultó determinante en cuanto a las conclusiones que se adoptaron en la segunda instancia, pues, a pesar de haberse advertido un conflicto entre una integrante de un colectivo dentro de la comunidad, el estudio se realiza de manera confusa, partiendo del ámbito de los derechos individuales de la recurrente, sin priorizar los de todo el colectivo que, de algún modo, se veía afectado por la negativa cuestionada desde un principio.

Resolución del recurso de reconsideración SUP-REC-330/2019

En el presente apartado se analizarán con detalle los dos aspectos estudiados en la resolución de la Sala Superior, así como las distintas posturas tomadas por las magistradas y los magistrados.

De igual forma, se expondrán algunos de los más relevantes criterios adoptados en precedentes que sirvieron de sustento a la posición mayoritaria y algunos otros que bien vale advertir para verificar la consistencia del órgano jurisdiccional en asuntos que involucraran los derechos y valores constitucionales que se encontraban en controversia.

Todo ello permitirá visualizar las distintas conclusiones a las que pueden arribar las y los integrantes de un órgano constitucional, por medio de análisis igualmente sustentados en principios fundamentales, pero en los cuales es la valoración de los aspectos fácticos la que inclina la balanza para priorizar un derecho fundamental por sobre otro.

No se trataba, pues, de un asunto común, sino que implicaba un análisis de ponderación. Muestra de eso es lo ajustado de la votación con tres votos a favor y tres votos en contra del proyecto propuesto por el magistrado José Luis Vargas Valdez (ante la ausencia de una de las magistradas), en el que fue el voto de calidad del magistrado, entonces presidente, Felipe Alfredo Fuentes Barrera el que inclinó la balanza en favor de dicho proyecto.

Antes de ese estudio conviene precisar brevemente que el recurso de reconsideración es un medio de impugnación extraordinario por medio del cual la Sala Superior del TEPJF revisa, en determinados y específicos supuestos, la constitucionalidad de las resoluciones dictadas por las salas regionales.

Su excepcionalidad radica en que la legislación limita su procedencia, en supuestos genéricos, estrictamente a la revisión de cuestiones de constitucionalidad o convencionalidad, por lo que, de no satisfacerse

dicha exigencia, los recursos serán improcedentes, por tratarse de la revisión de resoluciones que de forma ordinaria resultarían definitivas y firmes.

Sentado lo anterior, en principio se expondrán de manera sintética los reclamos contenidos en la demanda, y posteriormente, las posturas adoptadas por la posición mayoritaria y la disidencia.

Consideraciones generales de la demanda

El lunes 22 de abril de 2019, se presentó en las instalaciones del TEEO la demanda del recurso de reconsideración suscrita por Claro Ojeda. En ella se sostuvo un único agravio en el que la recurrente reclamaba que la resolución de la Sala Regional Xalapa atentaba contra el derecho de todas las mujeres de la comunidad de Cuauhtémoc a ser votadas, y no solo contra el personal de Clara Ojeda.

Era así debido a que el derecho de las mujeres a participar no se podía encuadrar como un derecho individual —por no dejar participar a una mujer—, sino que se refería a la exclusión de todas las mujeres de la comunidad para poder ser elegidas como autoridades auxiliares; considerar que se trataba de la vulneración de un derecho individual implicaba, *de facto*, convalidar un trato discriminatorio en contra de todas las mujeres de la comunidad.

En ese punto, en la demanda incluso se hace referencia a que las mujeres constituyen un grupo más numeroso que los hombres en Cuauhtémoc, San Mateo del Mar. De esta forma, no podría darse prevalencia al derecho de autodeterminación de la comunidad, pues el texto constitucional y varios tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano sujetaban la validez de los derechos de autogobierno de los pueblos y las comunidades originarias a que en estos se observara una participación entre mujeres y hombres en igualdad de circunstancias.

Básicamente, esa fue la posición que se desarrolló en la demanda, en la cual no se ahondó en cuestiones como alguna justificación respecto a la satisfacción del requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración, dispuesto en el artículo 62 de la LGSMIME (limitado a aspectos de constitucionalidad o convencionalidad), ni respecto a alguna posible

causal que hubiera impedido la presentación de la demanda en el plazo y la forma que dispone igualmente el referido ordenamiento procesal.

Oportunidad en la presentación de la demanda

El primer aspecto que resultó sumamente debatido en el recurso de reconsideración fue el de la satisfacción del requisito de presentación oportuna de la demanda. No suele ser un apartado en el que el órgano jurisdiccional exprese mayores consideraciones, al limitarse a una cuestión aritmética de cómputo de días; sin embargo, este caso comprendía particularidades que debían tomarse en cuenta para determinar si la demanda había sido o no presentada en el plazo, tal como se razonó en las siete fojas en las que se fijó la postura de la resolución aprobada por la mayoría.

A partir del presupuesto legal establecido en la fracción a, párrafo 1, del artículo 66 de la LGSMIME, las demandas de recurso de reconsideración se deben interponer dentro de los tres días contados a partir del día siguiente en que se haya notificado la sentencia de la sala regional respectiva.

En este caso, la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa fue notificada de manera personal a la recurrente el 16 de abril de 2019, mientras que la demanda del recurso fue interpuesta el 22 de abril siguiente.

Así, el cómputo ordinario para la interposición del recurso comprendió el plazo que se expone en el cuadro 1.

Cuadro 1. Periodo de interposición del recurso. Abril de 2019

Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
		16 Notificación	**Plazo de interposición**			20 Día 4
			17 Día 1	18 Día 2	19 Día 3	
21 Día 5	22 Día 6 **Promoción de la demanda**					

Fuente: Sentencia SUP-REC-330/2019.

De esa forma, en principio, podría considerarse que el recurso fue interpuesto fuera del plazo.

A pesar de ello, en la sentencia se razonó que, si bien el plazo de interposición del recurso es rígido —compuesto por un determinado número de días—, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha flexibilizado de manera excepcional el cómputo de este, en particular en asuntos en los que se han involucrado derechos de las comunidades indígenas, así como de sus integrantes, atendiendo a las condiciones de desventaja económica y social en la que históricamente han estado inmersos los pueblos originarios.

El criterio de mayor relevancia en este sentido es el que recoge la jurisprudencia 7/2014 del TEPJF, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD, en la cual se dispone que la potencialización del derecho de acceso a la justicia de las comunidades indígenas no se agota con tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, sino que ese derecho debe ser interpretado a la luz del principio propersona, que admite establecer protecciones jurídicas especiales.

Así, en el caso del plazo de interposición del recurso de reconsideración se deben tener presentes determinadas particularidades, obstáculos técnicos y circunstancias geográficas que, *de facto*, lo han colocado en una situación de discriminación jurídica, como son la distancia y los medios de transporte que separan a dichas comunidades de las ciudades en donde se debe interponer el recurso.

Es por ello que, al determinar la oportunidad de la presentación del recurso, se deben garantizar los derechos de acceso a la justicia de las comunidades en situaciones equitativas, con la finalidad de alcanzar condiciones de igualdad material.

En el caso, se estaba ante dos problemáticas específicas, pues la demanda fue presentada el sexto día natural posterior a la notificación, por lo que, en principio, se tenía que determinar si había que computar el plazo en días naturales (por tratarse de un asunto vinculado con una contienda electoral) o en días hábiles.

¿Días naturales o días hábiles?

Respecto a esta cuestión, la resolución sostuvo que el plazo debía computarse en días hábiles. Esto, en atención a que no existió uniformidad en el cómputo de los plazos en las instancias previas, pues mientras que el TEEO tomó en consideración los días naturales, la sala revisora descontó los días inhábiles, con el argumento de que ello garantizaría el derecho de acceso a la justicia de los miembros de las comunidades indígenas.

En ese sentido, la sentencia sostuvo que, ante la duplicidad de opciones y las particulares condiciones que eran aducidas por la recurrente —quien se ostentó como integrante de un colectivo en desventaja dentro de una comunidad indígena—, se debía optar por aquella opción que garantizara, en mayor medida, el derecho de acceso a la justicia de la recurrente.

Con base en tales consideraciones, fue el actuar de los órganos jurisdiccionales el que pudo generar la falta de certeza en la recurrente en cuanto a si debían considerar o no los días inhábiles (fin de semana) en el cómputo del plazo, por lo que se debía optar por aquella posición que resultara en un mayor beneficio para el derecho a una tutela judicial efectiva, a la cual se sujetó la recurrente en instancias previas.

La adopción de tal criterio no afectaba los derechos de las partes ni generaba condiciones de inequidad procesal, ya que las autoridades comunitarias se encontraban desempeñando el cargo auxiliar, y la revisión de los reclamos de la demanda permitirían generar certeza respecto a las condiciones de validez de la contienda, las cuales son una cuestión de interés público.

Superado el punto, la Sala debía ponderar si correspondía la aplicación del plazo específico de 3 días para la interposición del recurso (el cual habría tenido como consecuencia le extemporaneidad en la presentación de la demanda) o el plazo genérico de los medios de impugnación de 4 días.

¿Plazo específico de 3 días o genérico de 4?

La Sala determinó que debía aplicarse el plazo genérico de 4 días dispuesto en el artículo 8 de la LGSMIME, y no el específico de 3 días previsto

para la interposición del recurso de reconsideración. La determinación se adoptó considerando, esencialmente, que en la demanda se podía advertir una probable confusión en la vía intentada por Clara Ojeda, pues fue presentada como juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, y no como recurso de reconsideración.

Dicha deficiencia, desde luego, fue analizada a la luz de que se trataba de una demanda en la que se reclamaron condiciones de desigualdad injustificada en una comunidad indígena, la cual, conforme a la jurisprudencia del órgano constitucional, históricamente había sido expuesta a condiciones de desventaja.

Por ello, en el caso se justificaba una tutela reforzada, no solo en favor de los intereses del núcleo indígena, sino también de las y los integrantes que aducían la vulneración de sus derechos en la comunidad.

La exposición de los criterios que se sostuvieron en la sentencia permite advertir un actuar activo por parte del órgano jurisdiccional, en el que el análisis de la procedencia del recurso evidencia claramente una postura proclive a garantizar el derecho humano de acceso a la justicia de una integrante de una comunidad indígena.

Precedentes relevantes respecto a la flexibilización en la interposición oportuna

Es importante mencionar que, si bien no existía registro de un asunto en el que se hubieran presentado al análisis las dos hipótesis (días hábiles y plazo genérico), la Sala Superior ya había adoptado antes posturas similares en asuntos promovidos precisamente por integrantes de comunidades indígenas.

En particular, en la sentencia correspondiente al recurso identificado con la clave SUP-REC-36/2011 y su acumulado, que fue uno de los primeros casos paradigmáticos resueltos por la Sala Superior en materia tanto de acceso a la justicia como de participación de mujeres en contiendas indígenas —origen de importantes criterios jurisprudenciales que fueron definiendo una línea más amplia y garantista respecto a la justicia electoral en materia indígena—, se consideró oportuna la interposición de la demanda de un integrante de un pueblo originario, la

cual excedió un día el plazo específico del recurso de reconsideración, es decir, lo interpuso al cuarto día.

La exención se justificó, fundamentalmente, por las particularidades del caso, ya que se trataba de un integrante de una comunidad indígena al que no podía sometérsele al rigor normativo que impone la ley, tomando en cuenta el mandato constitucional y convencional de interpretar las disposiciones con especial consideración de las normas consuetudinarias indígenas del caso y de las particulares condiciones o cualidades culturales del pueblo o la comunidad de que se tratara.

En todo caso, tales particularidades deben ser ponderadas por el órgano jurisdiccional al conocer la controversia, con la finalidad de otorgar una tutela efectiva y reforzada a las comunidades y a sus integrantes, buscando un balance con el empleo de las disposiciones aplicables, de acuerdo con criterios de razonabilidad de las medidas.

Esa forma de interpretación no solo encuentra aplicación en el estudio de fondo del asunto, sino también al momento de analizar la satisfacción de los requisitos de procedencia del recurso, pues estos constituyen el acceso al análisis integral de la controversia y, en su caso, a la obtención de una tutela judicial completa y efectiva.

El solo hecho de flexibilizar las reglas de procedencia privilegiando una interpretación *in dubio pro actione*, para favorecer el derecho humano de acceso a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad, no implica, por sí mismo, acoger las pretensiones de la demanda, sino solamente la posibilidad jurídica de analizar sus planteamientos de hecho y de derecho y resolver si le asiste o no la razón.

Años después, y con magistradas y magistrados distintos, parecía que el recurso identificado con la clave SUP-REC-153/2017, resuelto el 5 de julio de 2017, iba a ser la línea que seguiría la integración de magistradas y magistrados que resolvieron el recurso de reconsideración materia de análisis del presente trabajo, en cuanto al estudio (y la flexibilización) de la oportunidad en la presentación de la demanda del recurso al tratarse de comunidades indígenas.

En dicho precedente, la Sala Superior adoptó un criterio que posibilitó el acceso a la justicia tanto de los recurrentes como de los terceros interesados, sobre la base de considerar que el derecho de las comunidades indígenas y de sus miembros a acceder plenamente a la jurisdicción

estatal no se agotaba en la obligación de tomar en cuenta sus normas, costumbres y especificidades culturales, sino que esta debía ser interpretada a la luz del principio propersona, que exige establecer protecciones jurídicas especiales.

De ese modo, si bien los plazos de interposición del recurso y de comparecencia como terceros se contemplaban en términos fatales, al tratarse de comunidades indígenas y sus integrantes se debían considerar las particularidades, los obstáculos técnicos y las circunstancias geográficas, sociales y culturales que históricamente han generado que dicha población se encuentre en una situación de discriminación jurídica, para hacer efectivo el derecho de acceso integral a la jurisdicción, y no exigir la satisfacción de cargas procesales desproporcionadas, o bien flexibilizar formalidades de manera razonable y justificada.

Es decir, en esos asuntos, la Sala Superior consideró que se tenía que partir del hecho de que los plazos no deben constituir limitantes cuando se trate de miembros de comunidades o pueblos indígenas, sin que ello implique su inobservancia, sino que, en su aplicación, deben valorarse las circunstancias y, de ser el caso, el exceso en el término para decretar su oportunidad.

De acuerdo con tales parámetros, en dicho precedente el cómputo del plazo se realizó contando solamente los días hábiles (es decir, sin considerar los sábados, domingos y días inhábiles legales).

Disidencia

Por lo anterior, llama la atención la posición que sostuvieron los magistrados disidentes en el análisis de la presentación oportuna de la demanda en el recurso de reconsideración SUP-REC-330/2019.

En el voto particular agregado a la sentencia, y en la discusión que se presentó en la junta de resolución, el principal punto que sostuvieron los magistrados que no compartieron el sentido del proyecto[10] fue que, en su concepto, la demanda se interpuso fuera del plazo,

[10] Voto particular conjunto, formulado por los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón.

sin que se presentaran circunstancias relevantes que ameritaran una flexibilización.

Al respecto, los magistrados razonaron que el criterio adoptado en la resolución implicaba un cambio injustificado a una regla específica de procedencia del recurso de reconsideración. Era así debido a que, en su concepto, la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal Electoral exigía que se consideraran determinadas particularidades que tradicionalmente generaban alguna situación de discriminación en la población indígena, como podían ser la distancia y la dificultad en el acceso a medios de comunicación de la población, condiciones que, en el caso, no se acreditaban.

El hecho de que Clara Ojeda hubiera errado en la elección de la vía no resultaba, por sí mismo, una circunstancia particular u obstáculo que le hubiese impedido interponer en el plazo de tres días la demanda del recurso.

Sucedía lo mismo en cuanto a la indebida exención del cómputo del plazo en días naturales, pues el caso implicaba un proceso electivo, por lo que, por regla general, se debían considerar todos los días y horas para la interposición oportuna, aun cuando la Sala Regional los hubiera descontado, pues en ningún supuesto el criterio sostenido en esa instancia vinculaba al análisis que realizara la Sala Superior.

En ese punto, en el voto particular se refirió lo siguiente:

> El principio de progresividad, el principio pro persona y los derechos humanos no son herramientas para desconocer la ley y menos los requisitos procesales. Son principios o razones de peso para ponderar en cada caso si es factible jurídica y fácticamente maximizarlos, siempre de cara a las circunstancias del caso concreto (SUP-REC-330/2019, 82).

Para los magistrados disidentes, la flexibilización injustificada del plazo por la que se concluyó que la demanda satisfacía el requisito de presentación oportuna sí resultaba susceptible de alterar derechos y romper el equilibrio procesal, pues ello implicó que se analizara indebidamente el fondo de la controversia y se anulara una elección de autoridades indígenas que llevaban más de cinco meses en el ejercicio del cargo, lo cual no se ponderó en el análisis de la procedencia.

El hecho de que el asunto implicara la queja de una mujer integrante de una comunidad indígena no justificaba un trato diferenciado, como sugería el criterio mayoritario; en cambio, la adopción de un criterio que desconociera los requisitos procesales resultaba riesgoso y contraproducente, debido a los siguientes motivos:

1) El trato diferenciado en favor de grupos que enfrentan discriminación podía generar reproche por parte de los grupos dominantes.
2) Existe una diferencia entre implementar tratos diferenciados y privar de autonomía personal a integrantes de un grupo vulnerable.

En conclusión, en el voto se sostiene que anteponer el hecho de que las mujeres hubieran estado históricamente relegadas en la comunidad no resultaba una situación que, por sí misma, hubiera impedido a la actora interponer de manera oportuna el recurso, y que, por ello, el criterio sostenido por la mayoría comprendía una manipulación incorrecta de lo que implican las políticas de la diferencia y los tratos diferenciados, así como juzgar con perspectiva intercultural y de género, lo cual, *de facto*, generó una decisión paternalista injustificada.

Conclusiones en cuanto a la oportunidad de la demanda

En una primera lectura y revisión de las constancias que integraban el recurso, se podía notar que, a pesar de que se vinculaba con una elección de autoridades auxiliares de una comunidad de 750 personas, se trataba de un asunto jurídicamente complejo, por el conflicto entre valores y derechos fundamentales que implicaba su resolución, debido a lo cual, en términos fácticos, advertir una posible actualización de una causal de improcedencia podría ser atractivo para evadir el análisis que requería la resolución de fondo del asunto.

Al afirmar lo anterior, desde luego, no se está sugiriendo que esa haya sido la razón para considerar que la demanda resultaba improcedente.

Se hace referencia a una lectura por parte del funcionario judicial, a un análisis en el que priven razones de derecho rígidas o estrictas y la aplicación lisa y llana, en este caso, de los requisitos de procedencia,

lectura que, además, ninguna de las posiciones que recoge la sentencia adoptó.

Pero las normas constitucionales y legales no son una especie de recetario de fórmulas matemáticas que proporcionen siempre los mismos resultados. Precisamente una de las obligaciones de los operadores es valorar el contexto de aplicación de las normas. Y es que el derecho no solamente comprende normas que regulen la convivencia social; también forma parte de él un conjunto de reglas y principios que deben ser observados por los órganos de justicia al momento de analizar, sustanciar y resolver los conflictos que se presentan en la sociedad. Todo ello, con ánimo de alcanzar el mayor grado de justicia en su aspecto material. De otro modo, la solución de las controversias podría resumirse a la ya tan conocida fórmula de aplicación mecánica de la norma, al presentarse la hipótesis fáctica.

La evolución del sistema democrático constitucional ha permitido que las y los jueces modulen la aplicación de las normas, teniendo como parámetros de validez los principios fundamentales que sostienen al Estado mexicano, tales como el de igualdad de derechos entre mujeres y hombres y el de garantizar el respeto a las prácticas y los usos tradicionales de las comunidades indígenas.

Este caso es un buen ejemplo de ello. Sin ánimo de tomar partido por alguna de las posiciones sostenidas en la resolución, la cuestión por resaltar de uno y de otro lado es el esfuerzo argumentativo, tanto para considerar que la demanda fue presentada de manera oportuna como para contraargumentar esa posición por parte del voto minoritario.

Se trata, pues, de un análisis que corresponderá realizar a cada lector; sin embargo, en este caso, lo que es de celebrarse es que ambas posturas implicaron ejercicios complejos y exhaustivos, propios de un tribunal constitucional, los cuales evidencian posiciones que, aun cuando arribaron a conclusiones diametralmente distintas, convergieron en el punto medular: al tratarse de asuntos que involucraran comunidades indígenas, o a alguno de sus integrantes, el órgano jurisdiccional debía adoptar medidas particulares que combatieran las condiciones de desventaja, las cuales la mayoría tuvo por acreditadas y la minoría, no.

Finalmente, después de la resolución del recurso de reconsideración materia de análisis, parecería que la Sala Superior ha caminado

más hacia una línea en el sentido de flexibilizar el cómputo de plazos en la interposición del recurso en asuntos que impliquen elecciones de comunidades indígenas, partiendo del hecho de que se trata de grupos en desventaja, específicamente al computar los plazos solo en días hábiles, según se sostuvo en la resolución del diverso expediente SUP-CDC-1/2019, de la que derivó el criterio jurisprudencial 8/2019 de rubro COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES (jurisprudencia).

Derecho de autodeterminación vs. derecho de participación de mujeres

En el estudio de fondo de la controversia, la resolución declaró fundados los reclamos de la demanda, al considerar, en principio, que fue indebido el análisis realizado por la Sala Regional en el cual concluyó que debían favorecerse —y maximizarse— los derechos de la comunidad para elegir a sus representantes, ante la restricción del derecho individual al sufragio pasivo de Clara Ojeda.

En ese punto, se afirmó que la adopción del criterio por la Sala Regional, fácticamente, se tradujo en tolerar y convalidar prácticas discriminatorias que atentaban contra los derechos de participación política y de universalidad del sufragio pasivo, no solo de la recurrente, sino de todas las mujeres integrantes de la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, circunstancia que resultaba suficiente para invalidar la asamblea electiva.

La conclusión a la que se arrib**ó** en la sentencia tiene como pilares normativos los elementos expuestos a continuación.

Igualdad y no discriminación en derechos de participación política

En principio, se parte del derecho constitucional y convencional de igualdad entre mujeres y hombres y no discriminación. Al respecto, es

la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos la que se retomó en la resolución, en la que se indica que el derecho de igualdad ante la ley no significa que las disposiciones sustantivas serán las mismas para todas y todos, sino que su aplicación debe ser igual para todas y todos, sin discriminación. Es decir, se dirige a garantizar la igualdad, no un idéntico tratamiento, y no necesariamente excluye diferenciaciones entre personas o grupos de personas.

Es en la opinión consultiva OC-4/84 en la que el tribunal interamericano señaló que la noción de igualdad se desprendía directamente de la unidad de naturaleza del género humano y que es inseparable de la dignidad esencial de la persona; frente a ella es incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.

La Corte retoma el análisis del derecho a la igualdad casi 20 años después, al dictar la opinión consultiva OC-18/03, en la que reconoció el estatus de norma de *ius cogens* del derecho a la igualdad, el cual se encuentra consagrado en los artículos 1, 2, 4 y 41 de la CPEUM; 2, párrafo 1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); 2, párrafo 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1, párrafo 1 y 24 de la CADH, y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

En este punto, tanto el PIDCP como la CADH reconocen, además del principio de igualdad, el derecho de todas las ciudadanas y los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; a votar y a ser electas o electos en comicios periódicos, auténticos, realizados por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores, así como a tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La Corte IDH, al dar sentido al artículo 23 de la Convención, relativo a la participación política ciudadana, ha señalado que esta puede incluir diversas actividades realizadas por personas con el propósito de

intervenir en la designación de sus gobernantes, dado que el ejercicio de los derechos a votar y ser elegido constituyen la expresión de la dimensión social e individual de la participación política y propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.

Las condiciones generales de igualdad en el ejercicio de los derechos políticos suponen —para la Corte IDH— la posibilidad de postularse mediante una candidatura, en igualdad de derechos y oportunidades frente al resto de los competidores, y de ocupar los cargos en caso de haber obtenido el apoyo popular requerido. Se tutela el acceso a una forma directa de participación en el diseño, la implementación, el desarrollo y la ejecución de las directrices políticas estatales por medio del servicio público.

Condiciones de igualdad en derechos políticos

La Convención de Belém do Pará y la CEDAW reconocen que las mujeres tienen derecho al acceso igualitario a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluida la toma de decisiones.

El reconocimiento de participación en la vida política y pública de las mujeres se traduce en la obligación para los estados, establecida en el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, de tomar las "medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país [...] garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a [...] ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas en condiciones libres de violencia y de discriminación" (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, artículo 7).

De igual forma, la Recomendación general No. 23 recoge la preocupación del Comité de la CEDAW ante los factores que en algunos países entorpecen la participación de las mujeres en la vida pública o política de su comunidad, tales como

> la prevalencia de actitudes negativas respecto de la participación política de la mujer, o la falta de confianza del electorado en las candidatas o de apoyo de éstas. Además, algunas mujeres consideran poco agradable meterse en política y evitan participar en campañas (CEDAW, recomendación general No. 23).

Lo anterior no implica que se trate de derechos absolutos, sino que, por su naturaleza, se encuentran sujetos a desarrollo legal y, en consecuencia, su ejercicio puede estar sujeto a regulación.

Pero, por su naturaleza de derechos fundamentales, solo pueden restringirse atendiendo a ciertas calidades de la persona, como la edad, el domicilio o la capacidad civil o mental, aspectos que, constitucional y convencionalmente, se consideran válidos siempre que las restricciones no resulten desproporcionadas y que persigan una finalidad legítima, como es que la o el aspirante tenga un vínculo cierto con el territorio que pretende representar.

En todo caso, la disposición de catálogos taxativos para limitar el ejercicio de los derechos políticos persigue evitar la imposición de exigencias por otras características inherentes a las personas, las cuales pudieran resultar discriminatorias, como claramente podría ser la restricción del sufragio —activo o pasivo— por cuestiones del sexo o género de la ciudadanía.

En ese sentido, además del mandato expreso contenido en los artículos 1 y 4 de la CPEUM, diversos ordenamientos convencionales, como las referidas Convención de Belém do Pará y CEDAW, disponen que los derechos políticos no podrán negarse o restringirse en razón del sexo de las personas. Por el contrario, mediante instrumentos internacionales como estos, la tendencia actual es que los estados se comprometan a tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando su derecho a votar y ser elegibles en las elecciones populares, así como para ocupar cargos y funciones públicas en todos los ámbitos de gobierno (CEDAW, artículo 2).

A partir de ello, se concluye que los derechos de participación política y su ejercicio por medio de condiciones de igualdad entre la ciudadanía constituyen un pilar fundamental del sistema democrático constitucional. Estos, en efecto, admiten limitantes; sin embargo, deben atender a parámetros o distinciones razonables, que no involucren condiciones inherentes a las personas, como el sexo, por los valores fundamentales que se comprometen en su modulación.

Lo anterior cobra particular relevancia cuando la aplicación efectiva de los derechos humanos se debe garantizar de forma armónica

en sistemas paralelos al establecido legalmente por los órganos del Estado, como en el caso del derecho y las prácticas tradicionales de la jurisdicción indígena, cuya aplicabilidad y vinculatoriedad no solo son reconocidas, sino también tuteladas por la Constitución federal y por instrumentos internacionales en materia de pueblos y comunidades originarios, según se expone en el apartado siguiente.

Autodeterminación de pueblos y comunidades indígenas

Las comunidades y personas con conciencia indígena tienen el derecho de autodeterminación, esto es, a decidir libremente su condición política y disponer su desarrollo económico, social y cultural, lo cual se traduce en que pueden determinar sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección, mediante procedimientos y prácticas electorales, de las autoridades o los representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno. Se trata de un derecho indispensable para la preservación de la cultura de los pueblos indígenas, pues mediante él se mantiene la identidad étnica, la cual se vincula estrechamente con el funcionamiento de sus instituciones. El respeto a sus derechos evita toda forma de asimilación forzada o de destrucción de su cultura.

El derecho de autodeterminación es un derecho fundamental en el Estado mexicano, que, como tal, está garantizado en el artículo 2, apartado A, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la CPEUM, en el ámbito nacional, así como en los artículos 1, párrafo 1, del Pactos Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 7 y 8, párrafo 2, del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, relativos al reconocimiento y los derechos de las personas y las comunidades indígenas.

Es por ello que las prácticas tradicionales de las comunidades o los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos son parte del sistema jurídico nacional y deben analizarse de manera integral y con perspectiva intercultural

al momento de ser materia de un control de su constitucionalidad y convencionalidad.

La Sala Superior ha sostenido que el derecho de autogobierno de los pueblos y las comunidades indígenas implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes, ya que consiste en el reconocimiento, el desarrollo y la protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes por medio de la utilización de sus normas consuetudinarias. Constituye, pues, una prerrogativa fundamental, que conforme a la jurisprudencia 19/2014, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO, se ha entendido como indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

El autogobierno se constituye, así, como la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, que se traduce en el establecimiento de un gobierno propio, integrado por los propios miembros de la comunidad, y en el cual confluyen los siguientes elementos:

1) El reconocimiento, la preservación y la defensa de su autonomía para elegir a sus autoridades y representantes de acuerdo con sus usos y costumbres.
2) Las normas, los procedimientos y las prácticas tradicionales en los cuales se sustenta el ejercicio de sus formas de gobierno interno.
3) El reconocimiento y la participación plena en la vida política del Estado.
4) La consulta y la participación en las decisiones tomadas por las instituciones estatales que puedan tener incidencia y que puedan afectar sus intereses.

El reconocimiento de las instituciones comunitarias como modalidades diferenciadas del ejercicio de los derechos político-electorales de sus integrantes conforma el derecho a la autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas, lo cual supone reconocer no solo las reglas y los principios aplicables, sino también el conjunto de valores que

forman parte intrínseca del sentido de pertenencia a la comunidad de la que se trate —como la búsqueda de consensos y la armonía social—.

A pesar de ello, el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas no es absoluto, pues, como lo ha sostenido la SCJN, se encuentra acotado a que sea ejercido en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y en el cual no se vean menoscabados los derechos humanos.[11]

En ese mismo sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral también ha reconocido, en la tesis VII/2014, de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD, que no puede estimarse como válido el desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la Constitución o en un tratado internacional suscrito y ratificado, o bien que tenga aparejada la vulneración de la dignidad de la persona humana, pues, en esos casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.

Es con base en tales parámetros como la autoridad jurisdiccional ha mantenido una línea jurisprudencial consistente,[12] relativa a excluir del ámbito del reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas la vulneración del principio de universalidad del voto, así como del derecho de participación de las mujeres de la comunidad.

De igual modo, al tratarse de una obligación recogida por la CPEUM y por diversos tratados internacionales, la legislación de Oaxaca tutela los derechos de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas asentados en sus territorios, así como los derechos de participación política de las mujeres en igualdad a los de los hombres de las comunidades.

Particularmente, el artículo 12 de la Constitución estatal dispone que el Estado y los municipios promoverán normas, políticas y acciones para

[11] Véanse las tesis aislada 1a. XVI/2010 y aislada 1a. CCCLII/2018 (10a.).

[12] El criterio jurisprudencial 37/2014 y las tesis XXXI/2015 y XLIII/2014.

alcanzar igualdad entre mujeres y hombres, en todos los ámbitos, y que tendrán iguales derechos y obligaciones ante la ley, así como el deber de las autoridades estatales de establecer un sistema que garantice el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia en razón de género.

En ese mismo sentido, y en cuanto a los derechos políticos de la ciudadanía, el artículo 16, también de la Constitución local, a la par de reconocer el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, establece que en los sistemas normativos internos de estas comunidades se procurará la paridad entre géneros en los derechos político-electorales.

Ese mandato se reitera en los artículos 23 y 24, en los que particularmente se reconoce el derecho de las mujeres a votar y ser votadas en condiciones de igualdad, así como a acceder y desempeñar los cargos de elección popular para los que sean electas.

Es decir, se aprecia que, a pesar de que tanto la Constitución federal como los instrumentos internacionales exigen al Estado la protección y tutela de los derechos de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas, los sistemas tradicionales deben resultar consonantes con los derechos humanos, como el de igualdad entre mujeres y hombres y el de no discriminación.

De esa forma, resultaría inaceptable escudar una violación de derechos a la dignidad humana bajo el amparo de prácticas ancestrales de comunidades indígenas.

¿Por qué fue errada la posición de la Sala Regional Xalapa?

La Sala Superior estimó que la posición que sostuvo la Sala Regional Xalapa, en los hechos, se tradujo en que en la sentencia se convalidara una práctica discriminatoria contra los derechos de participación política y de universalidad del sufragio pasivo de todas las mujeres integrantes de la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar.

En ese punto resulta por demás relevante que, de manera enérgica, la Sala Superior evidenciara que, a pesar de que las prácticas discriminatorias fueron advertidas en la sentencia de la segunda instancia —en el sentido de que tuvo por acreditadas restricciones internas en el ejercicio del derecho de las mujeres a ser votadas—, en la comunidad, estas

fueron indebidamente toleradas, al considerar que existían razones de derecho (se trataba de una costumbre jurídica de aceptación generalizada) y de hecho (inviabilidad de reponer el procedimiento) para validar la elección.

Contrario a ello, en la resolución del recurso de reconsideración se sostiene que la práctica comunitaria relativa a que solamente pudieran postularse hombres para los cargos comunales implicaba la invalidación de los derechos de sufragio pasivo de las mujeres de la comunidad, la cual, al tratarse de una infracción de un principio constitucional exigido para todas las contiendas de autoridades del Estado mexicano, daba como resultado un impacto trascendental en cuanto a las condiciones de validez de la contienda.

Particularmente, en principio se sostuvo que, si bien era cierto que el caso involucraba una controversia entre los derechos de la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, para definir el método de elección de sus autoridades, y la restricción que adujo una ciudadana para poder postularse y ocupar un cargo dentro de la agencia, se trataba de una restricción que se fundamentaba en el sexo de las personas.

Es decir, la característica distintiva para poder participar o no en las contiendas trascendía la esfera jurídica y personalísima de Clara Ojeda, al impactar, *de facto*, en todas las mujeres integrantes de la comunidad con posibilidad de ocupar un cargo tradicional.

Así, el conflicto debió analizarse desde una perspectiva intercultural con la que, a la par de considerar las reglas vigentes del sistema normativo indígena, se valorara el contexto sociocultural de la comunidad, y con base en este análisis se debieron delimitar los principios que estaban en controversia, a efectos de definir integralmente el tipo de conflicto y la solución que maximizara los derechos colectivos de un grupo que forma parte de la comunidad.

Esa es precisamente la cuestión que no fue atendida por la Sala Regional Xalapa, pues, a pesar de haber advertido que se presentaba una restricción en el derecho de las mujeres, limitó la controversia a un conflicto entre un derecho individual y las prácticas ancestrales de la comunidad, respecto del cual, por regla general, se daba prioridad a la posición que favoreciera los derechos de la colectividad.

Por el contrario, la Sala Superior partió de que la potenciación del derecho a la autonomía y el autogobierno de los pueblos indígenas implicaba la minimización de las restricciones a su ejercicio, considerando el contexto específico de cada comunidad y siempre que en estas se garantizara el reconocimiento y el respeto a los derechos y las libertades fundamentales de sus integrantes, así como para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática.

En ese punto comenzó a definirse propiamente la posición que tomaría la Sala Superior en el recurso de reconsideración en cuanto a la aplicabilidad del principio de universalidad del sufragio en las elecciones efectuadas por usos y costumbres, sobre la base de que la inobservancia del derecho al sufragio implicaba, además de la infracción de las disposiciones constitucionales y convencionales que lo tutelan, un atentado contra la esencia misma del sistema democrático, pues con su ejercicio se permite la necesaria conexión entre la ciudadanía y el poder público, al legitimarse este último.

Pero, al tratarse de la observancia de los principios democráticos en elecciones efectuadas conforme al sistema de usos y costumbres, su análisis debía considerar como expresión de la diversidad cultural los datos que posibilitaran comprender la identidad política imperante en la comunidad, a fin de realizar un análisis contextual de la controversia que permitiera garantizar la dimensión interna del derecho a la participación política de sus integrantes, así como de evitar la imposición de determinaciones ajenas o en las que no se considerara a las autoridades tradicionales.

Esto es, se partió de la concepción de que las costumbres culturales no podían servir como fundamento para justificar prácticas como la violencia en contra de las mujeres y la consecuente vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación; sin embargo, resultarían admisibles ciertas limitaciones a derechos fundamentales en casos en los que su ejercicio pleno implicara un riesgo para la existencia de la comunidad o la preservación de los usos y las costumbres que le dan identidad y que serían esenciales para su subsistencia.

¿Cuáles derechos debían privilegiarse?

En este caso, existían elementos que evidenciaban que la restricción en el derecho a la participación de las mujeres de la comunidad era permanente, y se sustentaba en ideas y comportamientos estereotipados, por el hecho de ser mujeres.

Las autoridades encargadas de la realización de la contienda aceptaron que la ausencia en la postulación de mujeres para los cargos comunitarios y la falta de participación sobresaliente en actividades ciudadanas obedecían tanto al sistema tradicional progresivo como a la idiosincrasia y la apatía de ellas para ocupar los cargos, debido al rol que desempeñan en la comunidad y a que no son retribuidos.

Es decir, fácticamente, se trataba de una distinción de trato irrazonable e injusto entre mujeres y hombres en la comunidad. Era así por las siguientes razones:

1) El que se adujera que las mujeres no contaban con méritos previos en el desempeño de la función pública se imponía como una barrera infranqueable, pues no existía antecedente que permitiera deducir que alguna mujer hubiera sido electa como autoridad auxiliar.
2) Derivaba de la imposición de figuras estereotipadas de las mujeres de la comunidad, relativa a una supuesta apatía para los asuntos públicos y el desempeño de los cargos comunales, por tratarse de funciones que no reciben retribución.

De esa forma, se colocaba a las mujeres de la comunidad en un plano de inferioridad frente a los hombres respecto a las prerrogativas de poder ser electas en las contiendas populares —incluidas las desarrolladas por el sistema de usos y costumbres— y de ejercer los cargos públicos, reconocidas para todas las ciudadanas y ciudadanos mexicanos.

Y es que las funciones familiares o sociales que corresponde desempeñar a cada persona integrante de la comunidad no son un elemento que pueda considerarse como válido para restringir los derechos políticos básicos en una sociedad democrática. Por lo tanto, la participación equitativa en la toma de decisiones constituye una cuestión de elemental justicia y de democracia, además de que es una condición necesaria para visibilizar y considerar los intereses de las mujeres en todos los ámbitos

de gobierno, posición sin la cual difícilmente podrán alcanzarse las finalidades constitucionales de igualdad y desarrollo social.

No se trataba, pues, de una modulación válida del derecho de universalidad al sufragio, conforme a una interpretación intercultural, ya que, en esta cuestión, no existían elementos que permitieran justificar la razonabilidad de la exclusión de las mujeres para poder postularse y ocupar algún cargo en la comunidad de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, Oaxaca.

En todo caso, los derechos de participación política comprenden prerrogativas fundamentales, debido a que mediante ellos se posibilita que la ciudadanía participe en la vida pública de la comunidad, elija a sus autoridades, ejerza las funciones públicas y, en consecuencia, genere y fortalezca el vínculo social y político que legitime el ejercicio del poder público de las autoridades legalmente electas.

Se trataba, entonces, de una práctica y especificidades culturales de un grupo minoritario, que no fue tutelada por el órgano cúspide jurisdiccional electoral, pues esta resultaba claramente contraria a los derechos de las mujeres, enraizada en una relación de dominación y de superioridad de los hombres frente a estas, tal como lo han sostenido diversas autoras (Moller 1999).

Al respecto, se señala en la resolución que, atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales dispuestas en materia de participación política de las mujeres, el Estado tiene el deber no solo de reconocer los derechos de participación política de la ciudadanía, sino también de garantizar que todas las personas titulares de los derechos políticos cuenten con oportunidades reales para ejercerlos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

En el caso, eso se traducía también en el deber de modificar los patrones socioculturales de conducta con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias o culturales que se basen en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de mujeres y hombres.

En particular, la posición al respecto de algunos autores es que las democracias liberales igualitarias han aceptado que los derechos de las minorías etnoculturales encuentran sus límites en el respeto de los derechos de las mujeres y, en general, de otros grupos vulnerables; es

decir, si bien los grupos etnoculturales tienen derechos grupales, también les es exigible ir modificando sus prácticas para que puedan ser compatibles con los derechos de las mujeres y de otros grupos minoritarios (Maclure 2011, 40-55).

Se trataba de prácticas que no podían ser toleradas excusándose en aspectos fácticos como lo avanzado del periodo de ejercicio de las funciones involucradas (como lo hizo la Sala Regional Xalapa), pues ello habría implicado que fueran las autoridades jurisdiccionales las que convalidaran la vulneración de un principio constitucional exigido para considerar válida cualquier elección del Estado mexicano, incluidas las efectuadas por usos y costumbres.

Esa ha sido la línea jurisprudencial sostenida por la Sala Superior en asuntos en que se ha detectado que los usos y las costumbres de alguna comunidad excluyen o limitan la participación de las mujeres en la toma de decisiones, y está recogida en la jurisprudencia 22/2016, de rubro SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

En ese punto es en el que la Sala Superior contextualiza la posición que se sostuvo en la sentencia de segunda instancia relativa a la participación progresiva de mujeres en las contiendas, al señalar que, en el caso de la comunidad de Cuauhtémoc, no existía evidencia que acreditara que los usos y las costumbres se encontraban en un proceso de adaptación o cambio a efectos, no ya de aumentar, sino de siquiera permitir la participación política de las mujeres de la comunidad.

Lo anterior se diferenciaba de la posición y de la concepción de género intercultural adoptadas por la Sala Superior en otros precedentes, como en la resolución del recurso de reconsideración SUP-REC-153 /2017, del 5 de julio de 2017, en cuanto a considerar que el hecho de que en la comunidad de Santiago Xiacui, en Oaxaca, no se permitiera a las mujeres ocupar los cargos de mayor rango no implicaba una afectación relevante sobre sus derechos políticos, ya que la comunidad se encontraba en un proceso de cambio a su sistema normativo ancestral, el cual posibilitaba el aumento progresivo de la participación política de las mujeres en ella.

Por el contrario, al tratarse de exigencias de similar naturaleza, la posición de la Sala Superior ha sido la de adoptar medidas integrales que tutelen el ejercicio de los derechos de participación ciudadana en igualdad de circunstancias, como en el caso de la sentencia del expediente SUP-REC-112/2017 (Soto Fregoso), resuelto el 5 de noviembre de 2017, correspondiente a la comunidad de Santa María Quiegolani, también en Oaxaca, en el que de igual forma se declaró la inaplicación de la exigencia de requisitos que se calificaron como excesivos y discriminatorios en contiendas efectuadas por usos y costumbres, como los relativos a acreditar una edad máxima y al estado civil exigido para ejercer un cargo.

Se aprecia, pues, una sólida línea jurisprudencial de la Sala Superior respecto a la adopción de medidas integrales que tutelen el ejercicio de los derechos de las mujeres en igualdad de circunstancias que los hombres, atendiendo a una perspectiva de género e intercultural en la que sea la comunidad, por medio del consenso, la que incorpore los mecanismos que posibiliten la postulación y el acceso a los cargos públicos de manera igualitaria entre mujeres y hombres.

De acuerdo con tales parámetros, en la sentencia se concluyó que procedía declarar la nulidad de la elección de autoridades auxiliares de Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, y ordenar a la autoridad municipal designada que emitiera una nueva convocatoria para efectuar una asamblea extraordinaria en la que se permitiera la postulación de mujeres para los cargos auxiliares.

Conclusiones en cuanto al estudio de fondo

La Sala Superior identificó un conflicto entre derechos, los cuales exigen una igual protección por las normas de mayor jerarquía en el Estado mexicano, pues en ambos casos se encuentran tutelados valores como la dignidad humana y la igualdad entre las personas y los grupos sociales.

Lo interesante del asunto es que se trataba de proteger los derechos de participación política de un grupo minoritario dentro de una comunidad indígena, que constitucionalmente exige el respeto a sus tradiciones y prácticas ancestrales.

En ese punto se aprecia que en la resolución no se priorizó *ex ante* la protección de un derecho sobre otro, con base en criterios de colectividad frente a la unipersonalidad.

Por el contrario, el análisis que realizó la Sala se basó en identificar el contexto sociocultural de la comunidad, para verificar si la restricción del derecho a la participación de las mujeres —en el sentido de poder ocupar un cargo auxiliar en la comunidad— tenía algún grado de razonabilidad o para examinar las causas que lo originaban.

Pero ¿de qué forma podía preservarse una práctica de exclusión de un grupo de la comunidad cuando se basa en estereotipos marcados que sitúan a las mujeres en un plano de inferioridad con respecto los hombres?

A diferencia de la posición cautelosa y, de cierto modo, deferente a la mínima intervención en las prácticas tradicionales —que claramente adoptaron los órganos jurisdiccionales en la primera y la segunda instancia—, la Sala Superior consideró inaceptable una práctica discriminatoria de ese grado y ordenó la modificación inmediata del sistema interno.

La determinación de la Sala no fue en el sentido de postergar los efectos con la intención de que para las futuras contiendas la comunidad determinara la forma de participación de las mujeres, sino que fue más allá, al decretar sancionarla con la nulidad y la privación de efectos del acto jurídico (comicios) por la violación de un principio constitucional fundamental.

En la sentencia se distingue un papel decidido de la instancia terminal para no tolerar ese tipo de prácticas, aun al tratarse de elecciones de comunidades indígenas, y más cuando estas se sustenten en condiciones de desventaja histórica de las mujeres dentro de los pueblos ancestrales.

El ajustado resultado de la votación puede hacer suponer que difícilmente la Sala Superior podría fijar una línea jurisprudencial de cierta forma sólida en cuanto a este tipo de controversias; sin embargo, en resoluciones posteriores, el órgano jurisdiccional pareció decantar una posición que da prevalencia a los derechos de participación política de las mujeres frente a prácticas ancestrales que resultaran evidentemente discriminatorias y que imposibilitaran su participación plena en las contiendas constitucionales.

Tal es el caso, por ejemplo, de la resolución dictada en el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-59/2020 el 8 de julio de 2020. En dicha sentencia, la Sala Superior anuló igualmente una elección de concejales del ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca; sin embargo, en este caso no fue por la presencia de condiciones restrictivas evidentes en contra de las mujeres de la comunidad, sino porque en la asamblea comunitaria se desconocieron acuerdos previos adoptados por ella, los cuales garantizaban una integración paritaria y la regla de alternancia en la postulación de candidaturas.

Lo anterior evidencia, a su vez, que el TEPJF ha impulsado la participación política de grupos sociales en desventaja, lo cual ha permitido que, en relativamente poco tiempo, se hayan derribado prácticas discriminatorias ancestrales que no tienen sustento razonable y que se imponen como barreras que invisibilizan a las mujeres en las comunidades indígenas.

El camino se sigue recorriendo. Por lo pronto, en comunidades como Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, la lucha sigue siendo por visibilizar a las mujeres, mientras que, por fortuna, en otros municipios los reclamos son por una mayor presencia y calidad en los cargos públicos a los que aspiran las mujeres indígenas oaxaqueñas.

Fuentes consultadas

Barak, Aharon. 2008. *Un juez reflexiona sobre su labor*. México: SCJN.

Bingham, Tom. 2018. *El estado de derecho*. México: Tirant lo Blanch.

CADH. Convención Americana sobre Derechos Humanos. S. f. Organización de Estados Americanos. Disponible en http://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm (consultada el 2 de agosto de 2020).

CEDAW. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer. Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women (consultada el 5 de agosto de 2020).

Ceh Moo, Sol. 2015. *Chen tumenn chu'úpen.* Sólo por ser mujer. México: Conaculta.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Congreso del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.congresooaxaca.gob.mx/legislaciones/legislacion_estatal.html (consultada el 4 de agosto de 2020).

Convención de los Derechos Políticos de la Mujer. Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en https://www.oas.org/dil/esp/convencion_sobre_los_derechos_politicos_de_la_mujer.pdf (consultada el 7 de agosto de 2020).

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). 1994. Disponible en https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html (consultada el 15 de agosto de 2020).

Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Organización Internacional del Trabajo. Disponible en https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf (consultada el 7 de agosto de 2020).

Correas, Oscar, coord. 2007. *Derecho indígena mexicano*. México: UNAM.

Corte IDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. 1984. Opinión consultiva OC-4/84 del 19 de enero. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Solicitada por el gobierno de Costa Rica. Disponible en www.corteidh.or.cr (consultada el 11 de agosto de 2020).

——. 2003. Opinión consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en www.corteidh.or.cr (consultada el 11 de agosto de 2020).

——. 2014. Caso Liakat Ali Alibux vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 30 de enero. Serie C No. 276. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_276_esp.pdf (consultada el 2 de agosto de 2020).

——. 2015. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus miembros vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 8 de octubre. Serie C No. 304. Disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_304_esp.pdf (consultada el 1 de agosto de 2020).

Ferrajoli, Luigi. 2019. *Manifiesto por la igualdad*. México: Trotta.

Fraser, Nancy. 1995. From redistributions to recognition? Dilemmas of justice in a Post-Socialist age. *New Left Review* 212 (julio-agosto): 68-93.

Garzón Valdés, Ernesto. 2010. *Los derechos electorales de los pueblos indígenas en México*. México: TEPJF.

Giraudo, Laura. 2007. *Ciudadanía y derechos indígenas en América Latina: poblaciones, estados y orden internacional*. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

González Galván, Jorge Alberto. 2012. Los derechos de los pueblos indígenas. En *Derechos del pueblo de México,* coord. Cámara de Diputados y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 147-158. México: Porrúa

IIDH. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 2008. *Los derechos... voces de mujeres indígenas*. Costa Rica: IIDH.

Illand Murga, Nicole. 2016. *Obligación de juzgar con perspectiva de género.* En *reseña del amparo directo 5999/201,* 4-10. México: SCJN.

Inegi. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/transparencia/contenidos/doc/R_censo.pdf (consultada el 5 de agosto de 2020).

Informe circunstanciado JDCI/62/2018. Actora: Clara Ojeda Samaniego. Autoridad responsable: Asamblea Comunitaria y otros de la Colonia Cuahutémoc, San Mateo del Mar, Oaxaca. Disponible en cuaderno accesorio único del expediente SX-JDC-63/2019.

INPI. Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas. 2017. Etnografía del pueblo huave (Mero Ikoot/ Ikooc). Disponible en www.gob.mx/inpi/articulos/etnografia-del-pueblo-huave-mero-ikooc. (consultada el 3 de agosto de 2020)

Jiménez Martínez, Mercedes de María. 2018. Autoridades Electorales. En *Tratado de Derecho Electoral*, coord. Felipe De la Mata y Clicerio Coello Garces, 37-51. México: Tirant lo Blanch.

Jurisprudencia 7/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 14: 15, 16 y 17.

—— 8/2019. COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 23: 16-7.

—— 22/2016. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 18: 47-8.

—— 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. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22: 16, 17 y 18.

—— 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 22 (julio-diciembre): 18-9.

—— 37/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15: 64-5.

——. COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 23 (enero-junio): 16-7.

Maclure, Jocelyn. 2011. Multiculturalism and political morality. En *The Ashgate research companion to multiculturalism*, Duncan Ivison, 40-55. Inglaterra: Routledge.

Moguel, Julio. 1998. "Legislar sobre el tema indígena: ¿callejón sin salida?". *Revista del Senado de la República* 11 (abril-junio): 12-26.

Moller Okin, Susan. 1999. *Is multiculturalism bad for women?* Estados Unidos de América: Princeton University Press.

Nuestro México (agosto 19 de 2020). Colonia Cuahutemoc, Oaxaca. Disponible en https://www.nuestro-mexico.com/Oaxaca/San-Mateo-del-Mar/Colonia-Cuauhtemoc/ (consultada el 6 de agosto de 2020).

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2007. *El derecho a una vida libre de discriminación y violencia: mujeres indígenas de Chiapas, Guerrero y Oaxaca*. México: Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Parekh, Bhikhu. 2000. *Rethinking multiculturalism: cultural diversity and political theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Recondo, David. 2013. *La jurisprudencia del* TEPJF *en elecciones regidas por el derecho consuetudinario*. México: TEPJF.

Reyes Gómez, Laureano. 2013. *La gerontocracia y el Consejo de Ancianos*. México: UNAM.

Sentencia VII/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 14 (número especial): 59-60.

—— XIII/2016. ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTES, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES. *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 18: 57-8.

—— XXXI/2015. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. REDUCIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES A LA VALIDACIÓN DE LAS DECISIONES PREVIAMENTE TOMADAS CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 16: 69-70.

—— XL/2011. COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 9: 51-2.

—— XLIII/2014. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA ELECCIÓN REGIDA POR ESE SISTEMA NORMATIVO CONSTITUYE UNA UNIDAD DE ACTOS, EN CADA UNO DE LOS CUALES SE DEBE GARANTIZAR EL RESPETO AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES (LEGISLACIÓN DE OAXACA). *Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral* 15: 98-9.

—— JDCI/62/2018. Actora: Clara Ojeda Samaniego. Autoridad responsable: Asamblea Comunitaria y otros de la Colonia Cuahutémoc, San Mateo

del Mar, Oaxaca. Tribunal Electoral de Oaxaca. Disponible en cuaderno accesorio único del expediente SX-JDC-63/2019.
—— SUP-REC-36/2011. Recurrente: Evic Julián Estrada y otro. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa. Disponible en https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-REC-36-2011
—— SUP-REC-59/2020. Recurrente: Daniela Otañez Pantoja y Otros. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa. Disponible en https://www.te.gob.mx/buscador/
—— SUP-REC-112/2017. Recurrente: Faustino Villavicencio Cruz y Otros. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa. Disponible en https://www.te.gob.mx/buscador/
—— SUP-REC-153/2017 y Acumulado. Recurrente: Elva Guadalupe López y Otros. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa. Disponible en https://www.te.gob.mx/buscador/
—— SUP-REC-330/2019. Recurrente: Clara Ojeda Samaniego. Autoridad responsable: Sala Regional Xalapa. Disponible en https://www.te.gob.mx/buscador/
—— SX-JDC-13/2018. Actores: Rogelio Morelos y Otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca. Disponible en https://www.te.gob.mx/buscador

Tesis aislada 1a. XVI/2010. DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, t. XXXI (febrero): 114.
—— aislada 1a. XXIII/2014 (10a.). PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. SU SIGNIFICADO Y ALCANCES. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. I (febrero): 677.
—— aislada 1a. LXXIX/2015 (10a.). IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 15, t. II (febrero): 1397.
—— aislada 1a. CCCLII/2018 (10a.). PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUETUDINARIO INDÍGENA, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, Décima época, libro 61, t. I (diciembre): 365.

Vitale, Ermanno. 2004. El derecho constitucional indígena. Algunas consideraciones (Filosóficas). En *Derecho constitucional. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, coord. Miguel Carbonell, 925-941. México: UNAM e IIJ.

Desigual entre desiguales. Justicia y participación de mujeres indígenas
fue editada en noviembre de 2023
por la Dirección General de Documentación
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,
04480, Coyoacán, Ciudad de México.

Con una detallada explicación de los sistemas normativos en la zona del istmo de Tehuantepec, en Oaxaca, la obra de Mariano Alejandro González Pérez aborda la importancia de la efectividad de los derechos políticos. El artículo comprende un ejercicio de ponderación entre los derechos de autodeterminación de las comunidades indígenas frente a los de participación política de las mujeres. A partir de la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitida en el expediente SUP-REC-330/2019, el estudio habla acerca de las medidas de trato diferenciado en favor de un grupo contra los derechos de participación política de las mujeres y de cómo los estereotipos de género crean barreras que, a pesar de su prohibición constitucional y convencional, siguen siendo prácticas comunes en muchas zonas de México.

Mariano Alejandro González Pérez
Licenciado en Derecho, con reconocimiento de excelencia, por la Universidad Marista, campus Ciudad de México. Cuenta con un máster en Justicia Constitucional y Derecho Electoral por la Universidad de Castilla-La Mancha, en España. En abril de 2021 concluyó los estudios correspondientes a la maestría escolarizada en Derecho Electoral (a la fecha, en trámites para la obtención del grado) de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ha ejercido el cargo de secretario de estudio y cuenta en la Sala Superior y en la Sala Regional Monterrey, además de otros puestos administrativos en el Tribunal Electoral.

Ha sido ponente y ha impartido diversos cursos vinculados con la materia electoral y la función jurisdiccional electoral, entre ellos el desarrollo de la etapa práctica de los cursos de formación del secretariado, así como las nulidades de la votación recibida en casilla.

ISBN 978-607-708-674-1

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación