



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-102/2020

RECURRENTE: ISABEL SIERRA FLORES

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

**TERCERO INTERESADO:** MODESTO NÁJERA SÁNCHEZ

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIADO:** JOSÉ ALFREDO GARCÍA SOLÍS

Ciudad de México, a quince de septiembre de dos mil veinte<sup>1</sup>.

En el recurso de reconsideración **SUP-REC-102/2020**, interpuesto por **Isabel Sierra Flores**, por su propio derecho, para impugnar la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Xalapa, Veracruz (*en adelante: Sala Regional Xalapa*), al resolver el expediente **SX-JDC-134/2020**; la Sala Superior determina: **revocar** la sentencia impugnada, a fin

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, todas las fechas corresponderán a dos mil veinte. Las que correspondan a un año diverso se identificarán de manera expresa.

## **SUP-REC-102/2020**

de que la mencionada Sala dicte una nueva sentencia, sujetándose a los lineamientos que al efecto se indican.

### **A. ANTECEDENTES**

Del escrito de demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

***I. Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-247/2018.*** El treinta de agosto de dos mil dieciocho, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (*en adelante: IEEPCO*) aprobó un dictamen en el “que identifica el método de elección de concejales al Ayuntamiento del Municipio de Coicoyán de las Flores, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas”<sup>2</sup>.

***II. Convocatoria de elección.*** El dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, el Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores emitió la convocatoria dirigida a todas las ciudadanas y ciudadanos mayores de dieciocho años, para participar en la elección de Concejales Municipales para la administración 2020-2022.

***III. Solicitud.*** El diecinueve siguiente, la actora dirigió un escrito a la persona que se desempeña en la presidencia municipal de Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, en el

---

<sup>2</sup> Documento consultable en el link siguiente: <http://www.ieepco.org.mx/sistemas-normativos/municipios-sujetos-al-regimen-de-sistemas-normativos-indigenas-2018>  
Consulta realizada el 8 de agosto de 2020.



que solicitó se garantizara su derecho a ser votada, así como a facilitar su participación en las elecciones de las autoridades municipales para el período de gobierno 2020-2022.

**IV. Contestación.** El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, mediante oficio identificado con la clave 0001/MPAL/COICOFLOL.JUX/2019<sup>3</sup>, los integrantes del cabildo del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, entre otras cuestiones, le expusieron que su solicitud era improcedente, ya que sólo se podrían registrar planillas encabezadas por hombres, en atención a que: "SIEMPRE SE HAN REALIZADO NUESTRO PROCESO ELECTORAL EN NUESTRA POBLACIÓN DE ESTA MANERA [...]".

**V. Asamblea general electiva.** El veintidós de diciembre de dos mil diecinueve, se llevó a cabo la Asamblea General para la Elección de las autoridades municipales para el periodo 2020-2022, siendo electas las personas siguientes:

CONCEJALES ELECTOS (AS) - PERÍODO 2020 - 2022		
CARGO	PROPIETARIOS (AS)	SUPLENTE
PRESIDENCIA MUNICIPAL	MODESTO NÁJERA SÁNCHEZ	MARTÍN DÍAZ RAMÍREZ
SINDICATURA MUNICIPAL	RUTILIO FLORES SIERRA	ALFONSO ÁNGEL
REGIDURÍA DE HACIENDA	ALEJANDRO AYALA LÓPEZ	CELSO ÁNGEL LUJÁN
REGIDURÍA DE OBRAS	SAÚL RAMÍREZ DÍAZ	ALEJANDRO BARRERA FLORES
REGIDURÍA DE EDUCACIÓN	RUTILIO CONDE MENDOZA	DEMETRIO TENORIO LÓPEZ
REGIDURÍA DE SALUD	ALMARELI FLORES ORTÍZ	MARÍA DE LA LUZ MALDONADO ÁNGEL
REGIDURÍA DE SERVICIOS	PATRICIO PINEDA PÉREZ	

<sup>3</sup> Cfr.: Oficio que se tiene a la vista en el folio 12 del expediente JNI-29/2020, el cual se consulta en el Cuaderno Accesorio Único del expediente SUP-REC-102/2020.

## SUP-REC-102/2020

CONCEJALES ELECTOS (AS) - PERÍODO 2020 - 2022		
CARGO	PROPIETARIOS (AS)	SUPLENTE
MUNICIPALES		
REGIDURÍA DE ASUNTOS INDÍGENAS	MIGUEL LUNA LÓPEZ	

**VI. Calificación de la elección.** El treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, el IEEPCO validó la elección de concejales del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-409/2019.

**VII. Juicio local JNI/29/2020.** El tres de enero, la parte ahora actora promovió un juicio para controvertir el acuerdo de validez de la elección antes citado. El veinte de marzo, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (*en adelante: TEEO*) dictó sentencia en la que confirmó el acuerdo de validez impugnado y vinculó al IEEPCO para que, de manera conjunta con otras autoridades, lleve a cabo un taller, dirigido a las autoridades Municipales y a la ciudadanía en general del Municipio de Coicoyán de las Flores, Oaxaca, relativo al derecho de las mujeres.

**VIII. Demanda de juicio de la ciudadanía.** El veintisiete de marzo, la parte actora presentó ante el TEEO una demanda de juicio de la ciudadanía, para impugnar la determinación antes señalada. En su escrito impugnativo solicitó medidas cautelares. Dicha demanda se remitió a la Sala Regional Xalapa, quien la radicó como expediente SX-JDC-134/2020.

**IX. Concesión de medidas cautelares.** El ocho de abril, la Sala Regional Xalapa determinó conceder las medidas cautelares solicitadas por la actora, para lo cual vinculó a



diversas autoridades, así como al propio Ayuntamiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, llevaran a cabo las acciones necesarias para inhibir las conductas aducidas por la solicitante, relativas al temor de que la priven de su libertad o que la despojen de sus bienes.

**X. Sentencia impugnada.** El veintidós de mayo, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en el expediente SX-JDC-134/2020, en el sentido de confirmar la diversa del TEEO emitida al resolver el expediente JNI/29/2020, y cesar la vigilancia de la medida cautelar previamente adoptada, al considerar que esto corresponde a las instancias competentes.

**XI. Recurso de reconsideración.** El veintinueve de mayo, la parte actora presentó un escrito de demanda ante el TEEO, para controvertir la sentencia antes señalada, dictada por la Sala Regional Xalapa. En dicho ocurso solicitó la adopción de medidas cautelares y de protección en favor de ella y de sus familiares, para que las autoridades municipales, simpatizantes de la planilla ganadora y en específico el Presidente Municipal, cesen las amenazas, intimidación, provocación, calumnia, difamación y falsedad que realizan en su contra, desde que promovió el juicio natural.

**XII. Recepción, integración y turno.** El dos de julio se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, el oficio SG-JAX-429/2020, mediante el cual, se remite, entre otros

## **SUP-REC-102/2020**

documentos, la demanda de recurso de reconsideración presentada por la parte actora. En la misma fecha, el Magistrado Presidente integró el expediente SUP-REC-102/2020 y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos previstos en los artículos 19 y 68 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**XIII. Radicación.** El ocho de julio, la Magistrada Instructora acordó, entre otras cuestiones, tener por recibido el expediente y radicar en su ponencia el recurso de reconsideración de que se trata.

**XIV. Acuerdo plenario (medidas de protección).** En la misma fecha, la Sala Superior acordó que las medidas de protección otorgadas por la Sala Regional Xalapa continuaran vigentes, dada la cadena impugnativa y la ausencia de determinación que establezca su falta de necesidad, por lo que ordenó continuar con el seguimiento y vigilancia respectivos, hasta en tanto se resuelva en definitiva el recurso de reconsideración.

**XV. Tercero interesado y "amicus curiae".** El ocho de septiembre se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior, los escritos de: Modesto Nájera Sánchez, en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, quien comparece como tercero interesado; y de Carmela Mendoza Flores, Aurelia López Legaria, Epifanía Margarita Merino Tobón, Constantino



Andrés Flores Tenorio, Filomeno López Ángel y Ángel López Ángel, integrantes de la comunidad indígena de Coicoyán de las Flores, quienes comparecen en la vía de “amicus curiae”.

## **B. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN**

*I. COMPETENCIA.* Corresponde a la Sala Superior conocer y resolver el medio de impugnación<sup>4</sup>, cuya competencia le recae en forma exclusiva por tratarse de un recurso de reconsideración, interpuesto contra una sentencia dictada por una Sala Regional, al resolver un juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

*II. RAZONES PARA RESOLVER EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA.* Derivado de la emergencia sanitaria que atraviesa el país por la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2, el veintiséis de marzo de dos mil veinte, la Sala Superior emitió el Acuerdo General 2/2020, mediante el cual implementó, como medida extraordinaria y excepcional, la celebración de sesiones no presenciales para la resolución, entre otros asuntos, de aquellos, atendiendo a las circunstancias sanitarias que atravesase el país y por su naturaleza, así lo determinara el Pleno.

---

<sup>4</sup> Con fundamento en los artículos: 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **SUP-REC-102/2020**

El dieciséis de abril, la Sala Superior emitió el Acuerdo General 4/2020, por el que se emiten los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través del sistema de videoconferencias.

El uno de julio, la Sala Superior consideró razonable y necesario establecer criterios adicionales sobre cuáles medios de impugnación podrán discutirse y resolverse de forma no presencial. En este sentido, determinó resolver mediante las sesiones no presenciales, todos los medios de impugnación relacionados con aquellos asuntos que involucren los derechos político-electorales de las personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, así como a una persona o grupo que, por sus características de desventaja sexo u origen étnico, requieran de un esfuerzo adicional para el ejercicio de sus derechos político-electorales (artículo 1), entre otras temáticas.

En el presente caso se colman los supuestos antes referidos, debido a que en la parte actora hay la intersección de categorías sociales como el género, el origen étnico y su situación socioeconómica que, en su conjunto, llevan a ubicarla como parte de un grupo en situación de especial vulnerabilidad. En efecto, la parte recurrente, Isabel Sierra Flores es una mujer mixteca, originaria y vecina del municipio indígena de Coicoyán de las Flores, Distrito de Juxtlahuaca, Estado de Oaxaca, que alega la violación de su derecho político-electoral de ser votada.



En vista de lo anterior, se considera que el presente asunto amerita su resolución mediante sesión por videoconferencia.

**III. PROCEDENCIA.** El escrito de impugnación satisface las exigencias siguientes:

**a) Requisitos generales.**

**1. Requisitos formales.** Se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>5</sup>, porque en el escrito de impugnación, la parte recurrente: **a.** Precisa su nombre; **b.** Identifica la sentencia impugnada; **c.** Señala la autoridad responsable; **d.** Narra los hechos que sustentan su impugnación; **e.** Expresa agravios; y, **f.** Asienta su nombre y firma autógrafa.

---

<sup>5</sup> "Artículo 9 [-] 1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado [...] y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [-] **a)** Hacer constar el nombre del actor; [-] **b)** Señalar domicilio para recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir; [-] **c)** Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personería del promovente; [-] **d)** Identificar el acto o resolución impugnado y al responsable del mismo; [-] **e)** Mencionar de manera expresa y clara los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado, los preceptos presuntamente violados y, en su caso, las razones por las que se solicite la no aplicación de leyes sobre la materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [-] **f)** Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas; y [-] **g)** Hacer constar el nombre y la firma autógrafa del promovente."

## SUP-REC-102/2020

2. *Oportunidad.* Se considera que el recurso de reconsideración se presentó dentro del plazo de tres días previsto en los artículos 7, párrafo 2, y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>6</sup>.

Al respecto, se tiene en cuenta que la sentencia recaída al expediente SX-JDC-134/2020, se notificó personalmente el miércoles veintisiete de mayo<sup>7</sup>, por lo que de conformidad con lo previsto en el artículo 26, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>8</sup>, la notificación personal surtió efectos el mismo día en que se practicó.

Luego, de conformidad con la Jurisprudencia 8/2019, con título: "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,

---

<sup>6</sup> " **Artículo 7** [...] 2. Cuando la violación reclamada en el medio de impugnación respectivo no se produzca durante el desarrollo de un proceso electoral federal o local, según corresponda, el cómputo de los plazos se hará contando solamente los días hábiles, debiendo entenderse por tales todos los días a excepción de los sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley." y " **Artículo 66** [-] 1. El recurso de reconsideración deberá interponerse: [-] **a)** Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al en que se haya notificado la sentencia de fondo impugnada de la Sala Regional; [...]".

<sup>7</sup> *Cfr.*: Dicha notificación personal se realizó por el personal actuario del TEEO, en atención al auxilio de labores solicitado por la Sala Regional Xalapa, como se advierte de la cédula y razón de notificación personal, consultables en las fojas 234 y 235 del Expediente SX-JDC-134/2020.

<sup>8</sup> " **Artículo 26.** [-] 1. Las notificaciones a que se refiere el presente ordenamiento surtirán sus efectos el mismo día en que se practiquen. [...] 3. Las notificaciones se podrán hacer personalmente, por estrados, por oficio, por correo certificado o por telegrama, según se requiera para la eficacia del acto, resolución o sentencia a notificar, salvo disposición expresa de esta ley; también podrán hacerse por medio electrónico, conforme a lo establecido en el párrafo 4 del artículo 9 de este ordenamiento."



DOMINGOS E INHÁBILES"<sup>9</sup>, el plazo de impugnación de tres días hábiles transcurrió del veintiocho de mayo al uno de junio, sin tomar en cuenta el sábado treinta y el domingo treinta y uno de mayo.

Por lo tanto, si la demanda de recurso de reconsideración se recibió ante el TEEO el veintinueve de mayo<sup>10</sup>, esto significa que su presentación se realizó dentro del plazo legal de impugnación.

Sin que sea óbice a lo anterior, que la Sala Regional Xalapa haya tenido noticia de la presentación de la demanda hasta el treinta de junio. Lo anterior, en atención a que el mencionado tribunal electoral local, actuando en auxilio, fue quien notificó de manera personal a Isabel Sierra Flores de la sentencia recaída al expediente SX-JDC-134/2020.

Por lo tanto, si la notificación y la actuación practicada en auxilio de la autoridad, por la que se hace del conocimiento de la parte interesada el acto de afectación, obedeció a que su domicilio está en lugar distinto a la sede de la autoridad que lo emitió, por igualdad de razón la

---

<sup>9</sup> Jurisprudencia consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, pp. 16 y 17.

<sup>10</sup> *Cfr.*: Certificación de treinta y uno de junio, en la cual se señala que: "**a las veinte horas con cincuenta y dos minutos del presente día, se recibió en la cuenta de correo [avisos.salaxapa@te.gob.mx](mailto:avisos.salaxapa@te.gob.mx), el oficio TEEO/SGA/2696/2020, mediante el cual el actuario adscrito al Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca remite los escritos de presentación y de demanda por los que **Isabel Sierra Flores** interpone **recurso de reconsideración** en contra de la sentencia dictada el veintidós de mayo de dos mil veinte por esta Sala Regional, en el expediente **SX-JDC-134/2020**." Dicho documento se tiene a la vista en el expediente principal del expediente SUP-REC-102/2020.**

## **SUP-REC-102/2020**

presentación de la demanda ante la autoridad que realizó la notificación interrumpe el plazo legal para ello, lo que implica una efectiva tutela judicial del derecho de acceso a la justicia, al privilegiar, en situaciones extraordinarias, la eficacia del derecho a impugnar<sup>11</sup>.

Por las razones anteriores se desestima el argumento que formula la parte tercera interesada, en el sentido de que la parte recurrente no justifica la razón por la cual no presentó su impugnación ante la Sala Regional Xalapa.

Por otro lado, no pasa inadvertido para esta autoridad jurisdiccional que la parte actora presentó ante el TEEO su recurso de reconsideración, a las once horas con dieciocho minutos del veintinueve de mayo; y que la misma fue remitida a la Sala Regional Xalapa, mediante oficio TEEO/SG/A/2696/2020, el treinta de junio, como obra en el Cuaderno de Antecedentes 69/2020 del índice de la mencionada sala regional.

Lo anterior, pone de relieve el incumplimiento de las obligaciones procesales previstas en el párrafo 2 del artículo 17 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistentes en que cuando alguna autoridad reciba un medio de impugnación

---

<sup>11</sup> En la especie, resulta orientadora la Jurisprudencia 14/2011, con título "PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO", consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, pp. 28 y 29.



por el cual se pretenda combatir un acto o resolución que no le es propio: *"lo remitirá de inmediato, sin trámite adicional alguno, al órgano del Instituto o a la Sala del Tribunal Electoral competente para tramitarlo."*

En este sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 32, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se considera que ha lugar a imponer un apercibimiento al TEEO, a fin de que, en lo subsecuente, actúe de manera diligente cuando reciba un medio de impugnación cuyo acto o resolución reclamado que no le sea directamente imputable, ajustándose a la celeridad referida en el citado artículo 17.

**3. Legitimación e interés jurídico.** Se reconoce la legitimación de Isabel Sierra Flores, porque de las constancias que se tienen a la vista, se advierte que dicha recurrente fue la misma persona que compareció como parte actora en el juicio de la ciudadanía al que recayó la sentencia controvertida.

Por otro lado, se estima que cuenta con interés jurídico para controvertir la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, porque en su demanda hace valer la violación de su derecho político-electoral de ser votada, al no permitírsele participar como candidata en cualquier cargo para la elección de concejales llevada a cabo para integrar el Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores; por lo

## **SUP-REC-102/2020**

que solicita la intervención de la Sala Superior, para que se reconozca su derecho y se le restituya en su ejercicio.

**4. Definitividad.** Se cumple este requisito, toda vez que se controvierte una sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, respecto de la cual, no procede otro medio de impugnación que deba de ser agotado previamente.

### **b) Requisito especial de procedibilidad**

En la Jurisprudencia 26/2012, con título: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES", se sostiene el criterio de que el recurso de reconsideración procede no sólo cuando una Sala Regional resuelve la inaplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución Federal, sino también cuando interpreta de manera directa algún precepto de la norma fundamental, pues ello hace patente la dimensión constitucional inmersa en la resolución impugnada, lo cual posibilita que la Sala Superior, en ejercicio de su facultad de control constitucional, analice si es o no correcta dicha interpretación<sup>12</sup>.

En el caso que se examina se considera se colma dicho presupuesto de procedibilidad, en atención a que la Sala Regional Xalapa interpretó de manera directa el artículo 2,

---

<sup>12</sup> Criterio que se tiene a la vista en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, pp. 24 y 25.



Apartado A, fracción III, del Pacto Federal y, apoyada en la interpretación que realizó de los principios de igualdad, no discriminación y paridad, así como el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía, calificó como infundados los agravios de la entonces parte enjuiciante, como se observa en la transcripción siguiente:

**117.** A partir de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en materia político-electoral, la igualdad como norma de ius cogens se traduce en una serie de obligaciones concretas hacia las autoridades. Una de estas obligaciones consiste en adoptar todas aquellas medidas que garanticen el efectivo acceso y ejercicio de los derechos políticos-electorales en condiciones de igualdad.

**118.** Lo anterior, como una forma de materializar los principios de igualdad y no discriminación en un ámbito particular, que es el político, y respecto de un grupo en específico, las mujeres.

**119.** Es aquí donde dicho principio, adquiere una dimensión especial, tratándose de procesos democráticos comunitarios, ya que en términos de lo previsto por el artículo 2, Apartado A, fracción III de la Constitución Federal, y 16, párrafo séptimo, de la Constitución Particular Oaxaqueña reconocen el derecho de comunidades indígenas a la libre autodeterminación y a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

**120.** En ese sentido, el desarrollo jurisprudencial de este Tribunal ha tenido como propósito dotar de vigencia plena de dicho postulado constitucional, a fin revertir el ancestral sometimiento de la mujer a la autoridad del hombre, o bien a un modelo social predominantemente patriarcal.

**121.** De ahí que para hacer compatible el orden constitucional con los sistemas normativos internos en materia de derechos fundamentales, se debe garantizar la representación política de la mujer en el desempeño de los cargos públicos con el objeto de que el derecho de igualdad no sea únicamente formal, sino que adquiera una dimensión sustantiva.

## SUP-REC-102/2020

122. Esto es, que se materialice en los hechos, concretándose en el acceso de las mujeres al ejercicio de la función pública en los órganos de gobierno de pueblos y comunidades indígenas, siempre y cuando no se deje de observar su libre autodeterminación y autogobierno.

[...]

126. A partir de lo anterior, es claro que el principio de igualdad en el contexto de los sistemas normativos internos, en general, y en el desarrollo de los procedimientos democráticos comunitarios, en particular, adquiere una dimensión distinta.

127. Sin dejar de mencionar que la posibilidad real de acceso de las mujeres al ejercicio de la función pública en los órganos de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas, en igualdad de condiciones a los hombres, debe garantizarse sobre la base de su propio sistema normativo interno. Pues de otro modo, se dejaría de observar los postulados de libre autodeterminación y autogobierno.

128. De ahí que, si bien el principio de paridad es un medio para alcanzar dicha igualdad, debe aplicarse en su contexto, acorde al marco normativo imperante.

[...]

167. A partir de lo anterior, es claro que el TEEO adoptó medidas a fin de no dejar de observar que la posibilidad real de acceso de las mujeres al ejercicio de la función pública en igualdad de condiciones debe garantizarse sobre la base de su propio sistema normativo interno, y así no afectar su derecho de libre autodeterminación y autogobierno, de ahí, lo **infundado** del agravio."

En vista de lo anterior y con el objeto de verificar la constitucionalidad y convencionalidad de la sentencia controvertida, la Sala Superior procederá al estudio de fondo de los conceptos de agravio que se hacen valer en el recurso de reconsideración, lo cual permitirá un ejercicio de control constitucional y convencional que permitirá verificar la interpretación realizada por la Sala Regional Xalapa.

**IV. PARTE TERCERA INTERESADA.** El escrito por el que comparece Modesto Nájera Sánchez, en su calidad de Presidente



Municipal del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, como parte tercera interesada, cumple los requisitos siguientes:

**a) Requisitos formales.** El escrito de comparecencia cumple las exigencias establecidas en el párrafo 4 del artículo 17 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que en el mismo se hace constar: el nombre de la parte tercera interesada y su firma autógrafa, la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta. Asimismo, se exponen argumentos con los cuales, al pretender se confirme el acto impugnado, queda de manifiesto que cuenta con un interés legítimo en la causa derivado de un derecho incompatible con el de la parte recurrente.

**b) Oportunidad.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el escrito de la parte tercera interesada se presentó directamente ante la Sala Superior el ocho de septiembre, es decir, fuera del término legal de cuarenta y ocho horas, el cual transcurrió de las diecisiete horas del uno de julio a las diecisiete horas del tres siguiente.

Al respecto, se tiene presente que esta Sala Superior<sup>13</sup> ha considerado que, en los juicios en materia indígena, la

---

<sup>13</sup> Jurisprudencia 27/2016: "COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBEN FLEXIBILIZARSE LAS FORMALIDADES EXIGIDAS PARA LA ADMISIÓN Y VALORACIÓN DE MEDIOS DE

## **SUP-REC-102/2020**

exigencia de las formalidades debe analizarse de una manera flexible, conforme a la sana crítica, la lógica y las máximas de la experiencia, a fin de compensar las circunstancias de desigualdad y desventaja procesal en que se encuentran las comunidades indígenas.

Lo anterior, porque de conformidad con el artículo 2 del Pacto Federal, el verdadero acceso efectivo a la justicia constitucional a favor de los grupos étnicos, se logra a través de la no exigencia del cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales o desproporcionadas, de acuerdo con su circunstancia de desventaja social, aunado a que, es acorde con el deber u obligación de adoptar medidas positivas y compensatorias a favor de las colectividades culturalmente diferenciadas y que, en muchas ocasiones, se hallan en una situación de desigualdad real o material, entre ellas, los pueblos y comunidades indígenas.

Aunado a lo anterior, derivado de la contingencia sanitaria suscitada el Pleno de este órgano jurisdiccional emitió el *Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación número 2/2020, por el que se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19*, a través del cual en aras de contribuir a la Jornada Nacional a Sana Distancia convocada por la autoridad sanitaria federal, se estableció que la resolución de los asuntos se diera de manera no presencial.

---

PRUEBA", en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, pp. 11 y 12.



Lo anterior cobra relevancia en el caso, porque dada la fecha en la que fue interpuesto el recurso de reconsideración que ahora se examina, debe observarse que la publicación sobre su interposición se realizó ante la Sala Regional Xalapa, la cual se encuentra a una distancia considerable del lugar en que se encuentra la persona tercera interesada, aunado a que dada la Jornada de sana distancia, resultaba imperante que la ciudadanía se resguardara y evitara realizar actividades ordinarias a efecto de evitar el contagio del virus.

Con base en ello, se estima que el retraso en la presentación del escrito por parte de la persona que se ostenta como parte tercera interesada está justificado en razón de las medidas sanitarias adoptadas, así como la distancia entre la comunidad en la que se encuentran y los estrados de la responsable donde se publicitó la interposición del presente recurso; por lo que no sería válido desestimar sus argumentos a partir de un criterio rígido sobre su oportunidad.

Por lo tanto, deben tomarse en cuenta sus manifestaciones, a efecto de garantizar los derechos de acceso pleno a la jurisdicción y al debido proceso de las comunidades indígenas y sus integrantes, en términos de la jurisprudencia 22/2018 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. CUANDO COMPARECEN COMO TERCEROS INTERESADOS, LAS

## **SUP-REC-102/2020**

AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN RESPONDER EXHAUSTIVAMENTE A SUS PLANTEAMIENTOS”<sup>14</sup>.

En el mismo sentido se pronunció la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-77/2020.

**c) Legitimación.** Es de reconocerse la legitimación de Modesto Nájera Sánchez en esta instancia, en atención a que en el expediente SX-JDC-134/2020, en el cual se dictó la sentencia controvertida por la parte recurrente, también participó con dicho carácter.

### ***V. ESCRITO PRESENTADO EN LA VÍA DE AMICUS CURIAE***

La Sala Superior considera que es improcedente el escrito de *amicus curiae* presentado por Carmela Mendoza Flores, Aurelia López Legaria, Epifanía Margarita Merino Tobón, Constantino Andrés Flores Tenorio, Filomeno López Ángel y Ángel López Ángel, quienes comparecen como integrantes de la comunidad indígena de Coicoyán de las Flores. Lo anterior, porque de las expresiones contenidas en su ocurso, así como de la información que obra en autos, se observa que dichas personas tienen un interés en la causa y, por consiguiente, su opinión respecto del curso del presente recurso de reconsideración resulta ser parcial.

---

<sup>14</sup> *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, pp. 14 a 16.



Al respecto, cabe señalar que en la Jurisprudencia 8/2018<sup>15</sup>, se delinearán los requisitos necesarios para que el escrito de *amicus curiae* sea procedente en los medios de impugnación en materia electoral: **a)** que sea presentado antes de la resolución del asunto, **b)** que se presente por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio, y **c)** que tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.

Además, en dicho criterio jurisprudencial se consideró que, aunque su contenido no es vinculante para la autoridad jurisdiccional, lo relevante es escuchar una opinión sobre aspectos de interés dentro del procedimiento y de trascendencia en la vida política y jurídica del país; por tanto, se torna una herramienta de participación ciudadana en el marco de un Estado democrático de Derecho.

En este sentido, el escrito de *amicus curiae* puede considerarse un espacio deliberativo mediante el cual un tribunal se allega de oficio o a instancia de parte, de información relevante sobre determinados hechos desconocidos para quienes resuelven, conocimiento

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia 8/2018, con rubro: "AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL", se encuentra a la vista en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, pp. 12 y 13.

## **SUP-REC-102/2020**

científico o bien, una opinión interpretativa sobre los puntos de Derecho que se encuentran en la discusión. Así, el fin último del *amicus curiae* es incorporar mayores elementos para que los tribunales enriquezcan la discusión y tomen una decisión más informada respecto de los asuntos de su jurisdicción.

Sin embargo, no escapa de la atención de la Sala Superior que las personas que comparecen en el escrito de *amicus curiae* exponen argumentos que se dirigen específicamente a controvertir la conducta asumida por la parte recurrente, al exponer que:

- En el municipio, todos los habitantes que conozcan el sistema normativo que rige la vida comunitaria tienen conocimiento que ante alguna inconformidad deben acudir a la asamblea general comunitaria y plantear su inconformidad;
- Todo ciudadano tiene la obligación de acudir ante la asamblea a exponer sus inconformidades, ya que al ser ciudadano se supone que tiene conocimiento de las normas que rigen nuestra vida interna;
- La omisión de acudir ante la asamblea comunitaria por parte de algún ciudadano inconforme no puede traer como consecuencia la nulidad de los actos de la asamblea;



- Se tiene conocimiento que la ciudadana Isabel Sierra Flores, quien es mayor de edad y es ciudadana, quien se supone tiene conocimiento de los usos y costumbres de la comunidad, tenía la obligación de haber acudido a la asamblea general de elección y haber manifestado su inconformidad ante dicha asamblea, como tradicionalmente se realiza.

Además, en el expediente relacionado con el juicio electoral de los sistemas normativos internos identificado con la clave JNI/29/2020, del TEEO, se advierte un acta de acuerdo levantada el veintidós de febrero, en la cual estuvieron presentes quienes integran el actual cabildo del municipio de Coicoyán de las Flores, la representación de los diferentes barrios, así como el público en general, con el propósito de tratar sobre la “impugnación de la ciudadana Isabel sierra flores”. En los puntos 5 y 8 del acta de referencia, se asienta lo siguiente:

“5. Se brinda un espacio para oír opiniones del público, por lo que varios representantes de barrios, señores principales y público en general, comentaron que no están en acuerdo, puesto que nunca se vio la presencia de la señora Isabel cierra flores en las actividades de elección de concejales, como lo es el de Coicoyán de las Flores, que se realiza por sistemas normativos indígenas, conocido como usos y costumbres en ese municipio de Coicoyán de las flores.

[...]

8. El presidente toma la palabra y pregunta a los ciudadanos presentes si están de acuerdo con la petición de la ciudadana Isabel sierra flores, por lo que el público presente se manifiesta en que no están de acuerdo, así mismo que respaldan a la autoridad de la administración 2020-2022 para toda aclaración sobre la impugnación realizada por la ciudadana antes mencionada.

[...]”

## SUP-REC-102/2020

Lo relevante del documento citado es que, entre las personas que asistieron y participaron, se encuentran dos que suscriben el documento que se presenta en la vía de *amicus curiae*: Aurelia López Legaria y Carmela Mendoza Flores<sup>16</sup>.

Por las razones anteriores, se considera que el escrito presentado no es acorde con la naturaleza del *amicus curiae*, porque no se aprecian manifestaciones, opiniones o argumentos distintos a los que ya se cuentan en el expediente o que aporten elementos o conocimientos técnicos en relación con la materia de la controversia a resolver, ya que, su pretensión es que no se atiendan los argumentos que expone la parte recurrente, a partir de las razones que se exponen.

De esta manera, si el escrito presentado no reúne las características de *amigo de la corte*, porque uno de sus elementos debe ser aportar conocimientos ajenos a este órgano jurisdiccional que le permitan resolver de mejor manera el asunto, es que no sea admisible su análisis.

Además, se advierte que quienes suscriben dicho escrito tienen interés particular en el presente asunto y no sólo la finalidad de proporcionar a la Sala Superior mayores elementos para el análisis integral de la controversia, por lo

---

<sup>16</sup> Cfr. Folios 317 y 337 del expediente JN/29/2020, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-REC-102/2020.



que, en todo caso, debieron hacerlo valer con el carácter de terceros interesados<sup>17</sup>.

**VI. PRETENSIONES, CAUSA DE PEDIR, TEMÁTICA DE AGRAVIOS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO.** De la lectura del recurso de reconsideración<sup>18</sup>, se advierte que las pretensiones de Isabel Sierra Flores<sup>19</sup>, parte recurrente en este asunto, consisten en que: **1.** Se revoque la sentencia dictada en el expediente SX-JDC-134/2020, se declare insubsistente la del expediente JNI/29/2020, y se deje sin efectos el acuerdo IEEPCO-CG-SIN-409/2019, que califica como válida la elección y expide la constancia de mayoría y validez a la planilla ganadora; **2.** Se declare nula la Asamblea General Electiva llevada a cabo el veintidós de diciembre de dos mil diecinueve, en el Municipio de Coicoyán; y **3.** Se convoque la elección extraordinaria para elegir a los concejales al Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores.

La causa de pedir, la sustenta en la violación de sus derechos político-electorales, al no permitírsele participar

---

<sup>17</sup> Similares consideraciones se sustentaron en las sentencias emitidas en los expedientes SUP-REC-5/2020, SUP-REC-611/2019, SUP-REC-65/2019 y acumulado, SUP-REC-1306/2018, SUP-REC-1262/2018, así como SUP-REC-1045/2018 y acumulado.

<sup>18</sup> *Cfr.*: Jurisprudencia 3/2000, con título: "AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, p. 5; así como Jurisprudencia 2/98, con título: "AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, pp. 11 y 12.

<sup>19</sup> *Cfr.*: Jurisprudencia 4/99, con rubro: "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR", consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, p. 17.

## **SUP-REC-102/2020**

para contender a cualquier cargo en la elección de concejales del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores y no sólo para la regiduría de salud; y hace valer conceptos de agravio relacionados con los temas siguientes:

1. Valoración probatoria
2. Violación los principios de igualdad y no discriminación.
3. Violación al principio de progresividad
4. Violación al principio de paridad de género

Ahora bien, el estudio de los agravios se ajustará al orden en que se han listado los tema, debiéndose resaltar que el análisis iniciará con el tema denominado "Valoración probatoria", el cual, de conformidad con los agravios que se exponen, involucra aspectos relacionados con la vulneración de los derechos humanos a la igualdad, la no discriminación y, de las mujeres indígenas a una vida libre de violencia.

En este sentido, si este agravio resultare fundado, ello será suficiente para revocar la sentencia controvertida, dado que la Sala Regional Xalapa deberá dictar una sentencia, en la que realice una nueva valoración probatoria, lo que llevaría a que no resulte necesario el estudio de los demás agravios.

Por otro lado, si el estudio realizado llevara a declarar infundado o inoperante el agravio de referencia, entonces, se procederá al examen de los demás motivos de disenso.



Cabe precisar que, para realizar el estudio de fondo, se suplirá la deficiente exposición de los agravios formulados por la parte recurrente, a fin de superar las desventajas procesales en que pudiera encontrarse la parte recurrente, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales<sup>20</sup>.

La metodología para el examen de los temas de agravio será la siguiente: en un primer momento, se hará una síntesis de los agravios de la parte recurrente; a continuación, la transcripción de las consideraciones de la Sala Regional y, finalmente, en un tercer apartado, se expondrán las razones causas y fundamentos que sustenten la decisión que adopte esta autoridad jurisdiccional para cada temática.

## **VII. ESTUDIO DE FONDO**

### **Tema 1: Valoración probatoria**

#### **a) Agravios de la parte recurrente**

De la lectura del escrito de impugnación, se observa que Isabel Sierra Flores realiza la exposición de los conceptos de agravio siguientes:

---

<sup>20</sup> Lo anterior, de conformidad con la Jurisprudencia 13/2008, con título: "COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.", que se consulta en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, pp. 17 y 18.

## **SUP-REC-102/2020**

- La determinación de la Sala Regional es violatoria del derecho político-electoral, en la vertiente de ser votada, toda vez que confirma la determinación de la Autoridad Municipal de Coicoyán de las Flores, de negar el derecho de la suscrita de participar en la elección que se llevó a cabo el día veintidós de diciembre de dos mil diecinueve, en cuya contestación señalaron los nombres de los tres candidatos que participaron en dicha elección, lo cual viola los principios de no discriminación, igualdad y paridad de género, así como el derecho que tiene “toda mujer [...] a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” y a “ejercer libre y plenamente sus derechos políticos”, pues en dicho oficio se refería que, de acuerdo a los usos y costumbres del municipio de referencia, solo pueden participar planillas encabezada por hombres.
- Tanto la Autoridad Responsable, como el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, no tomaron en cuenta que dichos usos y costumbres no garantizan el derecho político-electoral del voto en su vertiente pasiva de la mujer indígena, y si bien es cierto, que el Municipio de Coicoyán de las Flores, tiene los derechos colectivos de libre determinación, autogobierno y autonomía, para elegir a sus autoridades o representantes conforme a sus normas, procedimientos, instituciones y prácticas tradicionales, para ello se requiere que no contravenga los derechos fundamentales y principios reconocidos en



la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

- Conforme al dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-247/2018 emitido por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del IEEPCO, la Autoridad Municipal si tiene competencia de impulsar las medidas necesarias para garantizar el derecho de la suscrita de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres, al establecer la obligación de la autoridad municipal de promover y garantizar el derecho de las mujeres de votar y ser votada, y más cuando se solicitó por escrito garantizar el derecho de participar en dicha elección, por lo tanto, la autoridad municipal sí era competente para conocer la solicitud y no como lo sostuvo la Autoridad Responsable.

#### **b) Consideraciones de la Sala Regional**

Con relación a la temática de los agravios antes listados, la sentencia que se controvierte refiere, en lo conducente, las consideraciones que a continuación se transcriben:

“**106.** A juicio de esta Sala Regional los motivos de disenso son infundados, al compartir la razón esencial del TEEO, referida a que, si bien la respuesta del ayuntamiento no fue adecuada, lo cierto es que en términos de las instituciones y formas democráticas de gobierno vigentes al interior de la comunidad, corresponde a la propia asamblea pronunciarse sobre el registro de las planillas presentadas ante la mesa de debates, las cuales son registradas el mismo día de la asamblea de elección.

**107.** Lo cual muestra de manera indubitable, que el ayuntamiento no era el órgano comunitario competente, en términos de las

## SUP-REC-102/2020

instituciones para pronunciarse sobre la solicitud de la actora, referida a que se facilitara su participación en la asamblea de elección, pues el registro y aprobación de las planillas de candidatos corresponde de manera exclusiva, a la mesa de debates y a la asamblea general instalada para elegir a sus representantes.

**108.** Sin que la respuesta del ayuntamiento pueda ser leída como un impedimento al ejercicio de los derechos de participación política de la actora, toda vez que conoció de manera previa la convocatoria, la cual fue incluyente al haberse dirigido a ciudadanas y ciudadanos del municipio y en ella se estableció cual era el procedimiento de elección.

**109.** Además, porque tal y como precisó el TEEO, en la elección que nos ocupa, se cumplió con el estándar identificado por Consejo General del IEEPCO, para garantizar a las mujeres su derecho de participación política, así como de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad.

### c. Justificación

**110.** Este Tribunal ha precisado que si bien el Estado reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas para llevar a cabo las elecciones de los integrantes de los órganos de autoridad municipal conforme a sus usos y costumbres; tal derecho no es ilimitado ni absoluto.

**111.** Ya que su ejercicio debe de estar invariablemente regido por las normas y los principios establecidos en la Constitución Federal y en los Tratados sobre derechos fundamentales suscritos por el Estado mexicano, entre los cuales está el de garantizar de manera sustantiva la participación de las mujeres en condiciones de igualdad jurídica frente a los hombres.

**112.** En este contexto, las normas del derecho consuetudinario deben promover y respetar el derecho de voto de las mujeres tanto en su vertiente activa como pasiva.

**113.** Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal, ha establecido que, en los casos de las comunidades indígenas, en las convocatorias para la elección de sus autoridades es necesario verificar que se utilice un lenguaje incluyente que expresamente se dirija a las ciudadanas y ciudadanos, a fin de propiciar la participación de las mujeres en la vida política de sus comunidades.

**114.** Por otra parte, es importante destacar que, la paridad electoral, es una medida de igualdad sustantiva y estructural que pretende garantizar la inclusión de las mujeres, su experiencia e intereses en los órganos de elección popular, con independencia del nivel de gobierno.

**115.** De acuerdo con la Opinión Consultiva 18 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –solicitada por nuestro país– la igualdad constituye una norma de *ius cogens*, con lo cual, dicho



principio configura uno de los valores superiores del sistema jurídico que ha de servir de criterio básico para la producción normativa, así como su posterior interpretación y aplicación.

**116.** Por tanto, opera como eje rector de la normativa internacional y nacional en materia de derechos humanos; así como del quehacer gubernamental.

**117.** A partir de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, en materia político-electoral, la igualdad como norma de ius cogens se traduce en una serie de obligaciones concretas hacia las autoridades. Una de estas obligaciones consiste en adoptar todas aquellas medidas que garanticen el efectivo acceso y ejercicio de los derechos políticos-electorales en condiciones de igualdad.

**118.** Lo anterior, como una forma de materializar los principios de igualdad y no discriminación en un ámbito particular, que es el político, y respecto de un grupo en específico, las mujeres.

**119.** Es aquí donde dicho principio, adquiere una dimensión especial, tratándose de procesos democráticos comunitarios, ya que en términos de lo previsto por el artículo 2, Apartado A, fracción III de la Constitución Federal, y 16, párrafo séptimo, de la Constitución Particular Oaxaqueña reconocen el derecho de comunidades indígenas a la libre autodeterminación y a la autonomía para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

**120.** En ese sentido, el desarrollo jurisprudencial de este Tribunal ha tenido como propósito dotar de vigencia plena de dicho postulado constitucional, a fin de revertir el ancestral sometimiento de la mujer a la autoridad del hombre, o bien a un modelo social predominantemente patriarcal.

**121.** De ahí que para hacer compatible el orden constitucional con los sistemas normativos internos en materia de derechos fundamentales, se debe garantizar la representación política de la mujer en el desempeño de los cargos públicos con el objeto de que el derecho de igualdad no sea únicamente formal, sino que adquiera una dimensión sustantiva.

**122.** Esto es, que se materialice en los hechos, concretándose en el acceso de las mujeres al ejercicio de la función pública en los órganos de gobierno de pueblos y comunidades indígenas, siempre y cuando no se deje de observar su libre autodeterminación y autogobierno.

**123.** Así, la línea jurisprudencial de este tribunal hace patente el respeto al principio de igualdad en la participación de hombres y

## SUP-REC-102/2020

mujeres en los procedimientos electorales realizados por sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, para lo cual se debe transitar del reconocimiento formal al plano sustancial, a fin de garantizar el derecho de las mujeres de votar y ser votadas.

**124.** En ese sentido, este Tribunal ha sido enfático al sostener que las normas del derecho consuetudinario deben promover y respetar el derecho de voto de las mujeres tanto en su vertiente activa como pasiva.

**125.** Con la emisión de diversos criterios con perspectiva de género, en los casos relacionados con sistemas normativos internos, donde la garantía de igualdad no se limita a un plano formal, sino que incluye el aspecto material, de tal manera que también ha considerado adoptar medidas afirmativas en favor de las mujeres que orientan las decisiones jurisdiccionales, con la finalidad de remover los obstáculos que les impiden el ejercicio pleno de acceder a los órganos deliberativos y de representación popular.

**126.** A partir de lo anterior, es claro que el principio de igualdad en el contexto de los sistemas normativos internos, en general, y en el desarrollo de los procedimientos democráticos comunitarios, en particular, adquiere una dimensión distinta.

**127.** Sin dejar de mencionar que la posibilidad real de acceso de las mujeres al ejercicio de la función pública en los órganos de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas, en igualdad de condiciones a los hombres, debe garantizarse sobre la base de su propio sistema normativo interno. Pues de otro modo, se dejaría de observar los postulados de libre autodeterminación y autogobierno.

**128.** De ahí que, si bien el principio de paridad es un medio para alcanzar dicha igualdad, debe aplicarse en su contexto, acorde al marco normativo imperante.

**129.** En el caso, a juicio de esta Sala Regional son infundados los planteamientos de la parte actora, ya que se considera correcta la respuesta del TEEO, al sostener que si bien de la contestación que realizó el Ayuntamiento, se advierte una actitud misógina y discriminatoria, no era la autoridad competente para limitar y/o facilitar el derecho de participación política de la actora en la Asamblea Electiva del Municipio.

**130.** Lo que, en todo caso, en dicho oficio únicamente consta el dicho de la autoridad municipal, pero de modo alguno puede ser interpretado, por virtud de su contenido, como una merma o restricción al derecho de votar o ser votada de la parte actora.

**131.** Lo anterior es así, ya que de la valoración conjunta del Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-247/2018, por el que se identifica el método de elección de concejales al Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas; de la convocatoria dirigida a todos los ciudadanos y ciudadanas mayores de dieciocho años, para



participar en la elección de Concejales al referido Ayuntamiento, para la administración 2020-2022, así como del contenido del acta de asamblea de veintidós de diciembre, es posible identificar cual es el rol de las instituciones y formas democráticas de gobierno al interior de la comunidad, para la elección de sus autoridades municipales.

**132.** En efecto, del contenido de dichas documentales, analizadas de conformidad con las reglas de valoración de pruebas en materia electoral, previstas para el análisis de las controversias en las que estén involucrados los derechos de comunidades indígenas es posible advertir, dos componentes esenciales en la conducción y desarrollo del proceso democrático comunitario.

**133.** El primero, que corresponde de manera exclusiva al ayuntamiento saliente la emisión de la convocatoria a la elección para su renovación, y el segundo, que corresponde a la mesa de debates y a la asamblea, pronunciarse sobre el registro de planillas, el mismo día en el que se desarrolla la asamblea.

**134.** Sin que de modo alguno se advierta que el ayuntamiento cuente con facultades para proponer o rechazar candidatos, incluso aduciendo como razón las reglas de derecho consuetudinario vigentes, ya que no es el órgano para pronunciarse sobre el particular.

**135.** Por lo que, si la pretensión de la actora era la de participar o en su caso, contender para algún cargo en las elecciones de dicho Municipio, debió dirigir su solicitud a los órganos competentes, es decir, a la mesa de los debates, para que, una vez registrados, fueran puestos a consideración de la Asamblea General Comunitaria.

**136.** En ese contexto, esta Sala considera que no es posible tener por probada la exclusión de la actora en día de la asamblea, ya que de manera previa a su solicitud, conoció el contenido de la convocatoria, tal y como lo reconoció en el escrito de demanda.

**137.** En tanto que, en la convocatoria respectiva se establecieron las bases para la participación de hombres y mujeres, y se precisaron las reglas conforme las cuales se desarrollaría el registro y votación de las planillas registradas.

**138.** Ya que de la lectura integral a la convocatoria, es posible advertir que no imponía limitantes a las mujeres para poder participar en la Asamblea Electiva, de ahí que se considere que la actora no tenía impedimento para poder ejercer su derecho a ser votada.

**139.** Como se aprecia a continuación:

**CONVOCAN:**

"A TODOS LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS MAYORES DE 18 AÑOS DEL MUNICIPIO COICOYAN DE LAS FLORES, JUXTLAHUACA, OAXACA, A

## **SUP-REC-102/2020**

PARTICIPAR EN LA JORNADA ELECTORAL DE LA ELECCIÓN DE LOS CONCEJALES MUNICIPALES PARA LA ADMINISTRACIÓN 2020-2022, MISMA QUE SE DESARROLLA BAJO LAS SIGUIENTES...”

**140.** Además, esta Sala observa que la petición que la actora dirigió al Ayuntamiento, tiene como antecedente el dictamen del IEEPCO, por el que se identifica el método de elección de concejales al Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, Oaxaca, y en el cual se especifica que corresponde a la mesa de debates, y a la propia asamblea, conocer de las planillas registradas el mismo día de la elección.

**141.** Razón por la cual, la aseveración de la actora referida a que se le impidió participar en la elección de sus autoridades municipales, sustentada en la respuesta que dio el ayuntamiento a su petición, no es apta para tener por probado que se le impidió participar en la asamblea general comunitaria.

**142.** En ese sentido, se estima correcta la determinación de la responsable, toda vez que ha sido criterio de esta Sala Regional que, para tener por acreditados actos de discriminación por razón de género, no bastan las meras afirmaciones de la presunta víctima, sino que además deben obrar elementos mínimos de prueba que llevan a sostener que la conducta alegada en efecto se basó en elementos de género o que tuvo consecuencias discriminatorias vedadas por mandato constitucional.

**143.** Máxime que, tratándose de este tipo de elecciones, no están exentas de cumplir con las cargas probatorias.

**144.** Por tanto, los planteamientos de la actora no son suficientes para producir la nulidad de la elección que pretende, pues en el mejor de los escenarios, la recepción de su solicitud sólo conllevaría la obligación de dar una respuesta a la misma, pero de modo alguno, puede ser interpretada como una merma o restricción en el ejercicio de su derechos-políticos, y por lo mismo lo infundado del agravio.”

### **c) Decisión**

#### **I. Competencia del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores para conocer la solicitud de Isabel Sierra Flores**

##### **a. La interculturalidad y el enfoque intercultural**



De manera previa al análisis de los planteamientos de la parte recurrente, es importante señalar que la *interculturalidad* representa la interacción entre culturas, es el proceso de comunicación entre diferentes grupos humanos, con diferentes costumbres, caracterizado por la horizontalidad, es decir, que ningún grupo cultural está por encima del otro, promoviendo la igualdad, integración y convivencia armónica entre ellas. Aun cuando la interculturalidad se basa en el respeto a la diversidad, integración y crecimiento por igual de las culturas, no está libre de generar posibles conflictos, los cuales se resuelven mediante un diálogo que privilegia la horizontalidad<sup>21</sup>.

La *interculturalidad* hace énfasis en el diálogo, la interacción y la relación incluso de grupos que no comparten un mismo Estado<sup>22</sup>. De ahí que la *interculturalidad* no sea solamente “la relación entre culturas”, sino “la relación entre culturas en conflicto”, que concurren culturalmente por la existencia de contradicciones entre culturas insertas en una estructura de poder<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> Cavalié Apac, Françoise (2013). “¿Qué es la interculturalidad?” en *SERVINDI, Comunicación intercultural para un mundo más humano y diverso*, 21 de enero, disponible en <https://www.servindi.org/actualidad/80784>

<sup>22</sup> Hernández Reyna, Miriam (2007). “Sobre los sentidos del “multiculturalismo” e “interculturalismo” en *Ra Ximhai*, mayo-agosto, año/vol. 3, número 002, Universidad Autónoma Indígena de México, El Fuerte, México, pp. 434 y 435.

<sup>23</sup> Moya, Ruth (2009). “La interculturalidad para todos en América Latina”, en: *Interculturalidad, educación y ciudadanía perspectivas latinoamericanas*, Luis Enrique López (editor), FUNPROEIB, Bolivia, p. 29.

## SUP-REC-102/2020

La *interculturalidad* apuesta por construir diálogos, pero desde nuevos contextos, que reconozcan las injusticias históricas que han marcado la vida de los pueblos indígenas y otros grupos minorizados; y que el diálogo entre culturas no debe implicar la imposición de significados culturales sino su discusión<sup>24</sup>; y que así como no se pueden imponer los lentes de las garantías individuales para comprender el sentido de prácticas colectivas que implican obligaciones y compromisos, tampoco se justifica que determinadas costumbres dañen la dignidad de las personas<sup>25</sup>.

Por otro lado, el *enfoque intercultural* está orientado al reconocimiento de la coexistencia de diversidades culturales en las sociedades actuales, las cuales deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos<sup>26</sup>. Esta identidad se basa en múltiples y diversas identidades específicas que, lejos de constituir una dificultad o problema, entrega vastas posibilidades de crecimiento y desarrollo en consonancia con procesos de integración y cohesión social interculturales<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Sierra, María Teresa (2009). "Las mujeres indígenas ante la justicia comunitaria. Perspectivas desde la interculturalidad y los derechos" en *Desacatos*, núm. 31, septiembre-diciembre, p. 76.

<sup>25</sup> Sierra, Teresa (2006), "El multiculturalismo en disputa: Derechos Humanos, Género y Diversidad Cultural", en: *Antología: Grandes Temas de la Antropología Jurídica*, RELAJU, México, p. 64.

<sup>26</sup> UNFPA, ONU Mujeres, UNICEF y PNUD (2012). *Ampliando la mirada: La integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos*, Santiago de Chile, diciembre, p. 24.

<sup>27</sup> Bello, Álvaro y Rangel, Marta (2002). "La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina y el Caribe". *Revista de la CEPAL*, N.º 76. Santiago de Chile, pp. 52 y 53.



Del mismo modo, el enfoque o perspectiva de que se trata, se orienta al reconocimiento de la coexistencia de diversidades culturales en las sociedades actuales, descartando la jerarquía entre las culturas, y abona en el crecimiento y desarrollo mediante procesos de integración y cohesión social intercultural, lo que permite reconocer las injusticias estructurales traducibles en desigualdades y desventajas para las mujeres indígenas, así como para la elaboración conjunta de acciones para disuadirlas.

De ahí que juzgar con *perspectiva intercultural* entraña reconocer *la existencia de cosmovisiones distintas*" que conviven en el ámbito nacional<sup>28</sup>.

Adicionalmente a lo expuesto, cabe señalar que en la Jurisprudencia 18/2018, con rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN"<sup>29</sup>, se refiere que cuando exista tensión entre los derechos político-electorales de las personas, y los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas, se debe identificar claramente el tipo de controversia comunitaria sometida al conocimiento a fin de analizar, ponderar y resolver adecuadamente y con perspectiva intercultural; y asimismo, que dentro de la tipología de las controversias se encuentran las

---

<sup>28</sup> Cfr.: SUP-REC-38/2017, p. 20.

<sup>29</sup> Cfr.: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.

## **SUP-REC-102/2020**

*Intracomunitarias*, que se identifican porque la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros; y para su análisis, deben ponderarse los derechos de la comunidad frente a los derechos de los individuos o los grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.

### **b. La relevancia de la presidencia municipal y el ayuntamiento. La congruencia de la respuesta**

De las actuaciones que se tienen a la vista se observa que el diecinueve de diciembre de dos mil diecinueve, la parte actora dirigió un escrito al presidente municipal de Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, en el que expuso:

“[...]”

Es un hecho notorio que en las elecciones anteriores, las mujeres no han participado en las elecciones municipal (sic), con lo cual, se ha violentado el derecho a ser votado y el principio de paridad de género. Esta autoridad municipal tiene la obligación de velar por los derechos de las mujeres, para alcanzar la igualdad en el municipio.

Por lo anterior y a fin de garantizar mi derecho a ser votada reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en diversos Tratados Internacionales que el Estado Mexicano forma parte, de la manera más atenta solicito a usted tenga bien a facilitar mi participación en la próxima elección que se llevará a cabo en este municipio para elegir a las autoridades municipales para el periodo de gobierno 2020-2022. [...]”<sup>30</sup>

En respuesta fechada el veinte de diciembre del año próximo pasado, mediante oficio con clave

---

<sup>30</sup> *Cfr.*: Solicitud que se tiene a la vista en el folio 11 del expediente JNI-29/2020, el cual se consulta en el Cuaderno Accesorio Único del expediente SUP-REC-102/2020.



0001/MPAL/COICOFLOL.JUX/2019<sup>31</sup>, los integrantes del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores señalaron lo siguiente:

“[...] ME PERMITO INFORMAR QUE SÓLO SE PODRÁN REGISTRAR PLANILLAS QUE ENCABECEN HOMBRES EN LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA DE ELECCIÓN DE NUESTRAS AUTORIDADES MUNICIPALES PARA LA ADMINISTRACIÓN 2020-2022, DADO QUE SIEMPRE SE HAN REALIZADO NUESTRO PROCESO ELECTORAL EN NUESTRA POBLACIÓN DE ESTA MANERA, INFORMÁNDOLE QUE SERÁN TRES CANDIDATOS LOS QUE PARTICIPARÁN EN LA ELECCIÓN, SIENDO LOS SIGUIENTES: MODESTO NÁJERA SÁNCHEZ, SIMÓN GARCÍA ROMERO, ISMAEL MELO FLORES, POR TAL MOTIVO SU SOLICITUD NO PUEDE SER PROCEDENTE.

[...]”

Desde una perspectiva intercultural, se considera que asiste la razón a parte actora cuando hace valer que el Ayuntamiento sí tenía competencia para conocer del escrito en el que le solicitó a la presidencia municipal se le facilitara participar en la elección de cualquiera de las concejalías integrantes del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores.

Lo anterior, porque de conformidad con el Dictamen DESNI-IEPCO-CAT-247/2018 -en el cual Isabel Sierra Flores sustenta su petición- y atento a la participación relevante que tienen la presidencia municipal y los demás integrantes del ayuntamiento a lo largo del proceso de renovación de sus integrantes, la solicitante construyó la expectativa de que con su intervención le sería asequible el registro como candidata a cualquiera de las concejalías que serían

---

<sup>31</sup> *Cfr.*: Oficio que se tiene a la vista en el folio 12 del expediente JNI-29/2020, el cual se consulta en el Cuaderno Accesorio Único del expediente SUP-REC-102/2020.

## **SUP-REC-102/2020**

disputadas; aunado a que, formalmente y de conformidad con el derecho humano de petición, la respuesta de no procedencia guarda conexión con la solicitud de que se le “facilitara [su] participación en la próxima elección...”, al margen de la causa invocada para sostener el sentido en que se hizo.

Para sostener la premisa anterior, se estima necesario señalar lo siguiente:

En el dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-247/2018, por el cual “[...] SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE COICOYÁN DE LAS FLORES, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.”, se observa que la primera regla con la que inician las etapas de “Actos previos” y “Asamblea de elección” consiste en que quien desempeña la presidencia municipal en funciones emita la convocatoria que corresponda.

Se hace notar que -tal y como lo refiere la parte actora en su demanda-, en el dictamen, al advertirse que en la composición del Ayuntamiento del periodo 2017-2019 se integró a dos mujeres (propietaria y suplente de la Regiduría de Salud), la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos solicita al Consejo General del IEEPCO exhortar, entre otras, a:

“[...] las Autoridades del municipio de Coicoyán de las Flores, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a



las mujeres ejercer su derecho de votar, así como de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, para dar cumplimiento a lo dispuesto por las disposiciones constitucionales y convencionales que tutelan los derechos de las mujeres.”

Además, en el plano de los hechos, es de resaltar que en los autos que se examinan corren agregadas constancias que dan cuenta de lo siguiente:

- El diez de octubre de dos mil dieciocho, mediante oficio IEEPCO/DESNI/2156/2018, la persona encargada de despacho de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del IEEPCO, solicitó al presidente municipal e integrantes del ayuntamiento del municipio de Coicoyán de las Flores, solicitándoles colaboración para la difusión del Acuerdo DESNI-IEEPCO-CAT-247/2018, que identifica el método de elección de concejales, que electoralmente se rige por sistemas normativos indígenas<sup>32</sup>.
- Mediante oficio IEEPCO/DESNI/156/2019, de once de enero de dos mil diecinueve, la persona encargada de despacho de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos del IEEPCO, solicitó al presidente municipal e integrantes del ayuntamiento del municipio de Coicoyán de las Flores, informar por escrito al instituto electoral local, cuando menos sesenta días de anticipación, la fecha, hora y lugar de la celebración de la Asamblea General Comunitaria para la elección de

---

<sup>32</sup> Cfr.: Folio 43 del expediente JNI/29/2020, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-REC-102/2020.

## SUP-REC-102/2020

las y los concejales del ayuntamiento que fungirá a partir del año dos mil veinte<sup>33</sup>.

- El tres de diciembre de dos mil diecinueve, el IEEPCO recibió un escrito firmado por Francisco Hernández Romero, en su calidad de originario y vecino de la comunidad de Loma Flor, perteneciente al Municipio de Coicoyán de las Flores, que solicitó ordenar al Ayuntamiento realizar los pasos establecidos en el Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-247/2028, y señalar fecha y hora en la que se llevará a cabo la elección de los concejales para el período de gobierno 2020-2022<sup>34</sup>.
- El veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del IEEPCO, recibió un escrito de Gregorio López Morelos, en su calidad de presidente municipal del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, por el que informa que el veintidós siguiente, a las nueve horas, en el Corredor Municipal de esa población, se llevará a cabo la Asamblea General Comunitaria para la elección de las autoridades municipales para la administración 2020-2022, y solicita su apoyo para que coadyuve en la referida asamblea con el apoyo de personal a su cargo, como observadores de dicho proceso<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> *Cfr.*: Folio 54 del expediente JNI/29/2020, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-REC-102/2020.

<sup>34</sup> *Cfr.*: Folios 55 a 57 del expediente JNI/29/2020, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-REC-102/2020.

<sup>35</sup> *Cfr.*: Folio 59 del expediente JNI/29/2020, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-REC-102/2020.



- Oficio suscrito por Gregorio López Morelos, en su calidad de presidente municipal del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, recibido el veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del IEEPCO, en el que solicita se les brinden cuatro urnas para llevar a cabo la asamblea el día de la elección<sup>36</sup>.
- Oficio recibido el veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del IEEPCO, por medio del cual, Gregorio López Morelos, en su calidad de presidente municipal del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, solicita copia simple del expediente de las elecciones de la jornada electoral 2016 realizada en el municipio<sup>37</sup>.
- Acta de la asamblea general para la elección de las autoridades municipales para el período 2020-2022 en el Municipio de Coicoyán de las Flores, levantada el veintidós de diciembre de dos mil diecinueve, firmada por los integrantes del Ayuntamiento, Agentes Municipales, De policía, Núcleos Rurales y Representantes de Barrios, del citado municipio<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> *Cfr.*: Folio 60 del expediente JNI/29/2020, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-REC-102/2020.

<sup>37</sup> *Cfr.*: Folio 61 del expediente JNI/29/2020, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-REC-102/2020.

<sup>38</sup> *Cfr.*: Folios 63 a 68 del expediente JNI/29/2020, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-REC-102/2020.

## **SUP-REC-102/2020**

- Convocatoria expedida el dieciséis de diciembre de dos mil diecinueve, dirigida a todas las ciudadanas y ciudadanos mayores de dieciocho años del municipio de Coicoyán de las Flores, para participar en la jornada electoral de elección de concejales municipales para la administración 2020-2022, firmada por Gregorio López Morelos, presidente municipal del Ayuntamiento<sup>39</sup>.

En este orden de ideas, si bien, formalmente, el registro y aprobación de las planillas de candidatos corresponde de manera exclusiva, a la mesa de debates y a la asamblea general instalada para elegir a sus representantes -como lo refiere la Sala Regional Xalapa-, no puede pasarse por alto que la respuesta del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores, contenida en el oficio identificado con la clave 0001/MPAL/COICOFLOR.JUX/2019, no fue debidamente valorada por la Sala Regional Xalapa, de conformidad con el Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-247/2018 -en el cual la parte ahora recurrente sustentó su petición inicial-, ni tampoco tomando en consideración la participación relevante que tienen la presidencia municipal e integrantes del ayuntamiento a lo largo del proceso de renovación de sus integrantes.

## **II. La restricción del derecho al voto pasivo de la parte actora, en su calidad de mujer indígena**

---

<sup>39</sup> *Cfr.*: Folios 79 a 80 del expediente JNI/29/2020, el cual forma parte de las actuaciones del expediente SUP-REC-102/2020.



En adición a lo antes expuesto, se hace notar que la determinación que se controvierte de la Sala Regional Xalapa incumplió estándares sostenidos por la Sala Superior, tratándose de la violencia política de género cometida en perjuicio de las mujeres indígenas.

**a. La reversión de la carga probatoria tratándose de actos de violencia y discriminación cometidos contra mujeres indígenas**

Esta Sala Superior ha sostenido que, en casos de violencia política de género la prueba que aporta la víctima goza de presunción de veracidad sobre lo que acontece en los hechos narrados<sup>40</sup>.

Al respecto, cabe señalar que cualquier acción u omisión que se dirija contra una mujer indígena, con el propósito de restringir, limitar o anular el ejercicio de su derecho al voto activo o pasivo constituye un acto de violencia política de género, de conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém Do Pará”<sup>41</sup>; 20 Ter, fracción XIII, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de

---

<sup>40</sup> Véase sentencia recaída al expediente SUP-REC-91/2020.

<sup>41</sup> “**Artículo 3.** Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.” Y “**Artículo 4.** Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros: [...] **j)** El derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

## SUP-REC-102/2020

Violencia<sup>42</sup>; II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer<sup>43</sup>; y 7, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>44</sup>. Además, en el párrafo 1 de la Recomendación General 19 del Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, se reconoce que la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre.

Ahora bien, en términos generales, cualquier tipo de violencia no responde a un paradigma o patrón común que pueda fácilmente evidenciarse y hacerse visibles, sobre todo en casos en los que los simbolismos discriminatorios y de desigualdad a la persona violentada, forman parte de una estructura social.

---

<sup>42</sup> " **ARTÍCULO 20 Ter.**- La violencia política contra las mujeres puede expresarse, entre otras, a través de las siguientes conductas: [...] **XIII.** Restringir los derechos políticos de las mujeres con base a la aplicación de tradiciones, costumbres o sistemas normativos internos o propios, que sean violatorios de los derechos humanos;"

<sup>43</sup> " **Artículo II.** Las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, en condiciones de igualdad con los hombres, sin discriminación alguna." Y " **Artículo III.** Las mujeres tendrán a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna."

<sup>44</sup> " **Artículo 7.** Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a: [-] **a)** Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;"



En otras palabras, en los casos de violencia política contra las mujeres, dada su naturaleza, no se puede esperar la existencia cotidiana de pruebas testimoniales, gráficas o documentales que tengan valor probatorio pleno, es por ello que la aportación de pruebas de la víctima constituye una prueba fundamental sobre el hecho.

En ese sentido, la manifestación por actos de violencia política en razón de género de la posible víctima, si se enlaza a cualquier otro indicio o conjunto de indicios probatorios, aunque no sea de la misma calidad, en conjunto puede integrar una prueba circunstancial de valor persuasivo pleno.

En ese tenor, la valoración de las pruebas en casos de violencia política en razón de género debe realizarse con perspectiva de género, en el cual no se traslade a las víctimas la responsabilidad de aportar lo necesario para probar los hechos, ello, con el fin de impedir una interpretación estereotipada de las pruebas, y se dicten resoluciones carentes de consideraciones de género, lo cual obstaculiza, por un lado, el acceso de las mujeres víctimas a la justicia y por otro, la visión libre de estigmas respecto de las mujeres que se atreven a denunciar.

Por tanto, si la previsión que excepciona la regla del «*onus probandi*» establecida como habitual, es la inversión de la carga de la prueba que la justicia debe considerar cuando una persona víctima de violencia lo denuncia. Esto es que,

## SUP-REC-102/2020

la persona demandada, victimaria o la contraparte es la que tendrá que desvirtuar de manera fehaciente la inexistencia de los hechos en los que se base la infracción.

Es de recalcar que cuando está de por medio el reclamo de una violación a un derecho humano protegido en el artículo 1, párrafo quinto, de la Constitución Federal, esta situación lleva a que el principio de la carga de la prueba respecto de que "*quien afirma está obligado a probar*", deba revertirse frente a un caso de discriminación, lo cual justifica que para la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato, la carga de la prueba debe recaer en la parte demandada.

Ese razonamiento se refuerza con los criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al desarrollar el concepto de "discriminación estructural", en el sentido de que la carga de la prueba la tiene el Estado cuando las víctimas pertenecen a un grupo estructuralmente desaventajado, porque se origina una dificultad probatoria para ellas ante la complejidad de probar las políticas y prácticas discriminatorias de facto o de jure, ya sean intencionales o no, también llamada la discriminación indirecta<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana" sentencia de octubre de 2012, párr. 40, 228, 228-238. refiriéndose al "impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables". Por otra parte, en el "Caso Átala Riffo y Niñas v. Chile", pps. 221 y 222, establece que "Es posible que quien haya establecido la norma o práctica no sea consciente de esas consecuencias prácticas y, en tal caso, la intención de discriminar no es lo esencial y procede una inversión de la carga de la prueba.



Además, la reiteración de esta medida<sup>46</sup> tiene un efecto interseccional o transversal, pues se maximizan, cuando menos, dos derechos: uno, el acceso efectivo a la justicia, y otro, el derecho específico de las mujeres indígenas a tener una defensoría culturalmente adecuada.

En consecuencia, en los casos de violencia política en razón de género, como lo es la restricción o negativa al ejercicio del derecho al voto pasivo de las mujeres, se encuentra involucrado un acto de discriminación, por lo tanto, opera la figura de la reversión de la carga de la prueba, sobre todo, cuando se trata de mujeres indígenas, las cuales se encuentran histórica y culturalmente en una situación de especial vulnerabilidad, como consecuencia de la desigualdad estructural reflejada en sus realidades: social, política y legal.

#### **b. Análisis de los planteamientos de la parte recurrente**

Es de tener en cuenta, de conformidad con lo previamente razonado, que cuando la parte afectada es una mujer indígena, la perspectiva intercultural y de género, así como la reversión de la carga de la prueba, deben llevar al órgano resolutor a iniciar el estudio de los agravios, partiendo de la presunción de que se trata de la violación de derechos humanos, como son los político-electorales

---

<sup>46</sup> La reversión de la carga de la prueba es un tema analizado en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REC-91/2020 y acumulado; así como SUP-REC-133/2020 y acumulado.

## **SUP-REC-102/2020**

del voto activo y pasivo, por lo que el examen probatorio debe ir en el sentido de despejar cualquier duda sobre la alegación de una presunta violación de derechos.

En este orden de ideas, se considera que asiste la razón a la parte recurrente, cuando cuestiona que la determinación de la Sala Regional es violatoria de su derecho político-electoral de ser votada, al confirmar una determinación que le negó el derecho a participar en la elección que se llevó a cabo el día veintidós de diciembre de dos mil diecinueve, lo cual viola los principios de no discriminación, igualdad y paridad de género, así como el derecho que tiene toda mujer “[...] a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” y a “ejercer libre y plenamente sus derechos políticos”.

Lo anterior deriva de que la Sala Regional Xalapa, en las consideraciones expuestas en los párrafos 141 a 143, expuso lo siguiente:

**141.** Razón por la cual, la aseveración de la actora referida a que se le impidió participar en la elección de sus autoridades municipales, sustentada en la respuesta que dio el ayuntamiento a su petición, no es apta para tener por probado que se le impidió participar en la asamblea general comunitaria.

**142.** En ese sentido, se estima correcta la determinación de la responsable, toda vez que ha sido criterio de esta Sala Regional que, para tener por acreditados actos de discriminación por razón de género, no bastan las meras afirmaciones de la presunta víctima, sino que además deben obrar elementos mínimos de prueba que llevan a sostener que la conducta alegada en efecto se basó en elementos de género o que tuvo consecuencias discriminatorias vedadas por mandato constitucional.

**143.** Máxime que, tratándose de este tipo de elecciones, no están exentas de cumplir con las cargas probatorias.”



Como se observa, la Sala Regional Xalapa invisibilizó la violación del principio de igualdad en perjuicio de la mujer indígena demandante y de acceso a la justicia, al exigirle demostrar, más allá de lo razonable, la violación de sus derechos político-electorales.

Sobre todo, porque pasó por alto la posible relación causal que puede desprenderse del oficio identificado con la clave 0001/MPAL/COICOFLOL.JUX/2019, y lo asentado en el Acta de la Asamblea General realizada el veintidós de diciembre de dos mil diecinueve; y a partir de ello, pronunciarse en torno a la violación del derecho al voto pasivo de la parte entonces enjuiciante, y como consecuencia, a los principios de no discriminación, igualdad y paridad de género, así como del derecho que tiene toda mujer a ejercer sus derechos político-electorales libre de violencia política de género.

Sin que sea óbice a lo anterior que, en su escrito de comparecencia, la parte tercera interesada aduzca -con especial referencia al oficio antes referido- que se trata de sorprender a la autoridad jurisdiccional con actos presuntamente prefabricados por la exautoridad municipal, con documentos realizados de manera artificiosa, el cual fue fabricado con posterioridad a la celebración de la elección. Lo anterior obedece a que esta afirmación debe considerarse como realizada de manera general y aislada, al no encontrarse respaldada en algún medio de prueba.

## **SUP-REC-102/2020**

En otro punto, se considera que asiste la razón a la actora, cuando señala que, por cuanto atañe a la Sala Regional Xalapa, no tomó en cuenta que dichos usos y costumbres no garantizan su derecho político-electoral al voto pasivo, y que los derechos colectivos de libre determinación, autogobierno y autonomía, para elegir a sus autoridades o representantes conforme a sus normas, procedimientos, instituciones y prácticas tradicionales, requiere que no contravenga los derechos fundamentales y principios reconocidos en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

Lo anterior, porque en la sentencia controvertida se observa que la Sala Regional Xalapa, pese a haber razonado acerca de: que supliría, no sólo la deficiente exposición de agravios de la entonces parte actora (hoy recurrente) sino su ausencia total; un contexto social, así como un marco constitucional y convencional sobre la perspectiva intercultural y los derechos a la igualdad y no discriminación, determinó, desde una postura ceñida a la materia probatoria, que:

**A)** La afirmación de la parte actora relativa a que se le impidió participar en la elección que cuestiona, no resultaba apta para probar que se le había impedido participar en la Asamblea General Comunitaria;



- B)** Las meras afirmaciones de la presunta víctima no bastaban para tener por acreditados actos de discriminación por razón de género, no bastan las meras afirmaciones de la presunta víctima, sino que además debían obrar elementos mínimos de prueba [para reforzarlas] y
- C)** Tratándose de elecciones realizadas bajo el sistema normativo indígena, las personas integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas no están exentas de cumplir con las cargas probatorias.

Sin embargo, omitió valorar con perspectiva de género e interculturalidad, la relación de conexidad existente entre la respuesta contenida en el oficio con clave 0001/MPAL/COICOFLOJUX/2019 y lo asentado en el Acta de la Asamblea General, y a partir de esto, argumentar sobre las causas que habrían llevado a la restricción del derecho al voto pasivo de las mujeres indígenas del municipio de Coicoyán de las Flores.

Esto es, en la sentencia impugnada, al haberse estimado que no existían pruebas por parte de la parte entonces demandante, para demostrar la vulneración de sus derechos humanos y político-electorales, tal situación orilló a que la Sala Regional Xalapa fuera omisa en juzgar con perspectiva de género intercultural, y a partir de la reversión de la carga de la prueba en casos como el que ahora se examina, lo cual llevó a limitarse respecto de pronunciarse

## **SUP-REC-102/2020**

sobre la existencia o no de actos de violencia política por razones de género, o bien, a si la presunta falta de participación de las mujeres se debía a otra causa.

Por las razones antes expuestas, se considera **fundados** los agravios que han sido examinados.

### **VIII. EFECTOS**

Al haberse calificado como fundados los agravios que han sido examinados -y tal como se anticipó en el capítulo metodológico-, tal situación resulta **suficiente para revocar** la sentencia de la Sala Regional Xalapa dictada al resolver el expediente SX-JDC-134/2020.

Como consecuencia de lo anterior, la Sala Regional Xalapa deberá dictar una nueva sentencia, en la cual:

- a) Examine los agravios expuestos por Isabel Sierra Flores, con un enfoque de género y transversalidad, enlazando las afirmaciones de la demandante con los medios de prueba documentales que ofreció y aportó hasta esa instancia; y
- b) Para resolver, deberá aplicar el criterio de la reversión de la carga de la prueba establecido en esta sentencia.

Asimismo, la Sala Regional Xalapa deberá emitir su determinación, dentro de los **diez días hábiles siguientes** a



que se notifique esta determinación, lo que deberá hacer del conocimiento de esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que esto suceda, acompañando la documentación respectiva.

En vista de lo anterior, no ha lugar a pronunciarse respecto del resto de los agravios que expone la parte recurrente en su escrito de demanda.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se:

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se revoca la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa, para el efecto de que dicte una nueva, sujetándose a los lineamientos que se indican en este fallo.

**NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.**

En su oportunidad, devuélvase las constancias originales y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular, ante

## **SUP-REC-102/2020**

el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



**VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-102/2020 <sup>47</sup>**

**I. Introducción**

De manera respetuosa, emitimos el siguiente voto particular conjunto, ya que desde nuestra perspectiva no se acredita el requisito especial de procedencia de este recurso de reconsideración y, por lo tanto, se debió desechar el medio de impugnación.

Tal como construye la propia decisión mayoritaria, el problema jurídico que se resuelve en la sentencia constituye una cuestión de legalidad que no implica un pronunciamiento de constitucionalidad o de convencionalidad alguno relacionado con las normas de régimen interno sobre la validez de la elección de las autoridades del Ayuntamiento del Municipio de Coicoyán de las Flores<sup>48</sup>.

Las razones por las cuales la mayoría determinó que se tenía por acreditado el requisito especial de procedencia, así como las consideraciones de fondo de la sentencia, se limitan a señalar que la Sala Regional fue omisa en aplicar la perspectiva de género e interculturalidad para analizar las pruebas de los posibles hechos de violencia política de género.

Para explicar los fundamentos y motivaciones de nuestro voto, en primer lugar, se refieren las consideraciones del criterio mayoritario. Posteriormente, se explican los motivos por los cuales no compartimos la decisión y exponemos las razones por las que opinamos que no se debió tener por satisfecho el requisito de especial procedencia, lo que implica que no se debieron haber estudiado los agravios vinculados con

---

<sup>47</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Colaboraron en la elaboración de este voto: Juan Guillermo Casillas Guevara, Priscila Cruces Aguilar, Alfonso Dionisio Velázquez Silva.

<sup>48</sup> En adelante el "Ayuntamiento".

## SUP-REC-102/2020

cuestiones de legalidad. Finalmente, explicamos por qué el criterio de reversión de la carga probatoria no resulta aplicable al caso.

### II. Criterio mayoritario

La mayoría de quienes integran el pleno declararon procedente el asunto al considerar que en la resolución impugnada hubo una interpretación directa a un precepto constitucional<sup>49</sup>. En el criterio mayoritario se sostiene que la Sala Regional Xalapa calificó de infundados los agravios de la recurrente puesto que interpretó de manera directa el artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución federal, conforme a los principios de igualdad, no discriminación, paridad y derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía.

De tal forma, se sostiene que la Sala Superior puede ejercer su facultad de control constitucional para verificar la interpretación sobre constitucionalidad y convencionalidad de la sentencia controvertida y estudiar el fondo de los conceptos de agravio que se hacen valer en el recurso, respecto a que la Sala Regional Xalapa determinó que la autoridad competente no le impidió participar a la actora como candidata a alguno de los cargos del Ayuntamiento.

En el estudio de fondo, se consideró que la Sala Regional Xalapa violó el derecho político-electoral de ser votada de la recurrente, al omitir valorar con perspectiva de género e interculturalidad los agravios presentados. Por lo que, invisibilizó las violaciones que sufrió la recurrente, específicamente al principio de igualdad y al derecho de acceso a la justicia, al exigirle demostrar, más allá de lo razonable, las afectaciones a sus derechos.

Conforme a lo anterior, declararon fundados los agravios de la recurrente relativos a que el Ayuntamiento sí tenía competencia para conocer del escrito en el que le solicitaba participar en la elección a la Presidencia Municipal. Debido a que, la Sala Regional Xalapa no valoró debidamente la respuesta del Ayuntamiento de Coicoyán de las Flores al no tomar en

---

<sup>49</sup> Con base en el criterio de la jurisprudencia 26/2012, “**RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE SALAS REGIONALES EN LAS QUE SE INTERPRETEN DIRECTAMENTE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES**”, contenido en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 11, 2012, págs. 24 y 25.



consideración la participación relevante que tienen la Presidencia Municipal e integrantes del Ayuntamiento en el proceso de renovación de sus integrantes.

De igual forma, declararon que la Sala Regional Xalapa incumplió con los estándares sostenidos por la Sala Superior tratándose de violencia política de género cometida en perjuicio de las mujeres. La restricción o negativa al ejercicio del voto pasivo de las mujeres es un caso de violencia política de género y por ello, debe operar la figura de la reversión de la carga de la prueba, sobre todo, cuando se trata de mujeres indígenas, por la situación de vulnerabilidad en que han sido colocadas.

La sentencia concluye que se debe de revocar la resolución emitida por la Sala Regional Xalapa, (SX-JDC-134/2020), a fin de emitir una nueva—dentro de los diez días hábiles siguientes a su notificación—donde los agravios se analicen bajo un enfoque de género y transversalidad, tomando en cuenta los medios probatorios ofrecidos en el recurso, y aplicando el criterio de reversión de la carga de la prueba.

### **III. Sentido del disenso**

#### **a) En el caso no se satisface el requisito especial de procedencia del recurso de reconsideración**

Por regla general, las sentencias dictadas por las salas regionales del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables. De manera extraordinaria, las sentencias de fondo pueden ser impugnadas cuando la sala regional haya realizado u omitido un pronunciamiento de constitucionalidad o, en el caso de sistemas normativos internos, se realicen interpretaciones respecto de las normas que rigen en dichos sistemas.

En ese entendido, tal como fue planteado el problema desde un inicio por la actora, la pregunta jurídica a responder es si a la actora le fue permitido participar en el proceso electivo en la comunidad indígena del Municipio como candidata a alguno de los cargos que integran el Ayuntamiento. Ello, a fin de verificar si se había celebrado inválidamente una asamblea electiva y si se habían violado los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación de la recurrente.

## SUP-REC-102/2020

En las instancias jurisdiccionales anteriores, este problema se ha respondido en el sentido de que no se demostró una negación jurídica de participación de la ciudadana a la asamblea electiva, es decir, no se evidenció una norma o una regla comunitaria que excluyera a la actora de participar en el proceso electoral.

La litis en las instancias anteriores únicamente se han limitado a estudiar la causa por la que la actora no participó en la elección, **si consistió en la existencia o inexistencia de una solicitud de registro formal ante la autoridad competente**; analizando si la competencia para estudiar esa solicitud es del municipio, de la mesa de debates o de la asamblea electiva. De modo que, el problema jurídico se ha centrado en si existen o no pruebas sobre el supuesto impedimento de la actora para participar en la elección.

En ese sentido, el problema jurídico que resuelve la mayoría se centra en señalar que la Sala Xalapa no valoró con perspectiva de género e interculturalidad las pruebas en el caso; pues de llevarse a cabo una valoración distinta con esa perspectiva daría lugar a una tesis fáctica diferente del caso. Esto evidencia que, solo está en disputa si se comprueba en los hechos que la actora fue excluida de participar en la asamblea electiva; es decir, está probado que no le fue permitido participar como candidata para integrar el Ayuntamiento.

El hecho de que esta Sala Superior no coincida con la valoración probatoria realizada por la Sala Xalapa acerca de que la actora no tuvo impedimentos para participar en la asamblea electiva no es razón suficiente para hacer procedente el recurso de reconsideración. Además, no se trata de crear un estándar constitucional de valoración de prueba nuevo, ni tampoco estamos ante la ausencia absoluta de aplicación de la perspectiva de género o intercultural en el actuar de la autoridad responsable.

Desde nuestra perspectiva, la resolución combatida sí atendió los planteamientos de la actora y precisó que en el sistema normativo interno existe una autoridad competente para el registro de candidaturas y la



participación de las y los postulantes. Estableció que, si bien hubo una respuesta discriminatoria por parte del Ayuntamiento, ese acto no trascendió en perjuicio de la ciudadana impugnante porque esa autoridad no tiene competencia para determinar quién podía participar en las elecciones.

Asimismo, la Sala Xalapa advirtió la participación de las mujeres como integrantes de la asamblea electiva del Municipio e hizo referencia a la integración de la planilla ganadora que incluye a una mujer. En ese sentido los argumentos que ofrece la Sala Regional relacionados con la perspectiva de género dejan ver que esa autoridad no fue omisa, puesto que sí la aplicó al valorar el caso.

De tal manera que el problema no estriba en si la Sala Regional incumplió con la carga constitucional de juzgar con perspectiva de género o con perspectiva intercultural.

Esto evidencia, desde nuestra perspectiva, que el caso concreto no descansa sobre el desarrollo de principios constitucionales o de una cuestión que involucre genuinamente la aplicación de normas fundamentales, sino que recae en si la participación de la ciudadana actora en el proceso electoral de la comunidad tiene respaldo en los elementos probatorios que integran el expediente.

De lo anterior se desprende que en la sentencia recurrida se realizó el estudio de los planteamientos sobre la participación en específico de la actora, teniendo como contexto la posible falta de participación de las mujeres en la integración de la autoridad municipal. Se reconoció que el cabildo, sí le había dirigido una carta en la que le refería que no podía participar en la elección, pero que ello no afectó su derecho a participar en el proceso electoral de conformidad con el sistema normativo interno porque posteriormente no se presentó ante la asamblea electiva, quien era la autoridad facultada para atender su pretensión de ser registrada como candidata.

La Sala Xalapa también valoró que no existen indicios para considerar que de alguna forma se haya excluido a las mujeres de ejercer su derecho a

## SUP-REC-102/2020

votar por las concejalías del Ayuntamiento o a ser votadas, puesto que en el resultado de la elección consta que, para cargo en el Ayuntamiento, ya han sido postuladas y electas. Además, señaló que en la convocatoria no se imponían limitantes a las mujeres para participar en la asamblea electiva.

Estas consideraciones permiten concluir que la Sala Regional no fue omisa en aplicar una perspectiva de género e interculturalidad para analizar el caso planteado. Es por esta razón que consideramos que el criterio mayoritario carece de razón para tener por satisfecho el requisito especial de procedencia.

El desacuerdo respecto de dichas situaciones se circunscribe a una cuestión probatoria y con ello se confirma que los méritos de la impugnación no alcanzan para acreditar el requisito especial de procedibilidad, ya que el cuestionamiento de la valoración de los elementos de prueba realizado por la Sala Regional es una cuestión de estricta legalidad que no puede ser revisada por esta Sala Superior a través del recurso de reconsideración.

Finalmente, como se dijo, la mayoría estimó la procedencia del juicio derivado de una supuesta aplicación o inaplicación de los artículos constitucionales y el estudio relativo a los agravios de legalidad no es congruente con ello. Esto es, hay una incongruencia interna en la sentencia mayoritaria. Incluso, a lo largo del proyecto, no se responde si la supuesta interpretación constitucional de la Sala Regional Xalapa fue correcta o no.

### **b) El estándar de reversión de la carga de la prueba no era aplicable al caso concreto**

En materia probatoria dentro de los medios de impugnación en materia electoral rige el principio dispositivo<sup>50</sup>, de conformidad con lo dispuesto en

---

<sup>50</sup> El principio dispositivo otorga a los interesados el impulso procesal probatorio, proporcionando a las partes la atribución de disponer de las pruebas, sin que la autoridad pueda allegarlas de oficio, de manera que las partes tienen la iniciativa en general, y el instructor debe atenerse exclusivamente a la actividad de éstas, sin que le sea permitido incluir hechos o pruebas diversas, es decir, el juzgador no puede tomar la iniciativa



el artículo 9, párrafo 1, inciso f), de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, los promoventes de un medio de impugnación deberán acompañar a su escrito de demanda, las pruebas que consideren pertinentes para acreditar los hechos expuestos y ofrecerlas en los términos previstos<sup>51</sup>.

Para tomar en consideración las pruebas ofrecidas y aportadas en un medio de impugnación, las mismas deben, por regla, ser aportadas en el juicio por las partes, sin que en ningún caso se deban tener en consideración aquéllas no ofrecidas o aportadas dentro de los plazos legales; con excepción de aquellas pruebas con la calidad de supervenientes.

En todos los casos, los medios de convicción deben guardar relación con la materia de la controversia y ser aptas para acreditar la violación reclamada, a fin de quien juzga esté en posibilidad de analizar y valorar los elementos de prueba, conforme a las normas procesales, así como a las reglas de la lógica, las máximas de experiencia y la sana crítica.

El señalamiento de una víctima de hechos constitutivos de violencia política en razón de género requiere un análisis probatorio con perspectiva de género que garantice la revisión adecuada de los hechos, el alcance de las pruebas y la aplicación no neutral de las normas de manera que se llegue a la verdad jurídica y, en su caso, se proteja a la víctima y se garantice su reparación.

En ese sentido, las afirmaciones constituyen un elemento de prueba que, en principio, debe ser considerando de forma preponderante, pero que debe ser analizado en conjunto con los elementos del caso y los indicios probatorios que consten en el expediente.

Así, en casos en los que se alega discriminación (y tomando en cuenta que la violencia es una de sus manifestaciones) se ha llegado a la conclusión que el principio de carga de la prueba respecto de que “quien

---

encaminada a impulsar el acervo probatorio, ni establecer la materia del mismo o allegarse medios de prueba.

<sup>51</sup> Tal como se sostuvo en el SUP-JDC.1663/2020 resuelto el 5 de agosto de 2020.

## SUP-REC-102/2020

afirma está obligado a probar” debe modularse, de forma que la carga de la prueba recaiga en la parte demandada, valorando el cuadro probatorio y tomando en cuenta la situación de desigualdad estructural en que se encuentran las mujeres.

Esto es así debido a que la mera mención o manifestación de haber sufrido violencia política en razón de género no justifica por sí misma una excepción absoluta al principio lógico de la carga de la prueba. Si bien el dicho de una posible víctima debe ser considerado con la importancia que detona, ello no se debe traducir en que no se deban analizar el resto de los elementos de prueba que consten en el expediente o que el órgano jurisdiccional pueda allegarse para mejor proveer.

Así, no compartimos la decisión mayoritaria, debido a que, contrario a lo que se resolvió en la sentencia, la decisión de la Sala Regional Xalapa no descartó la posible comisión de actos de violencia política de género. En realidad, valoró y contrastó la posible comisión de dichos sucesos con el resto de los medios probatorios que existen en la causa.

Aunado a lo anterior, la sentencia mayoritaria no deja claro cómo operaría la reversión de la carga de la prueba, ya que no especifica quién o qué acciones se tendrían que realizar para resolver el asunto.

## IV. Conclusión

Es por estas razones es que estimamos que el recurso de reconsideración debió ser desechado.<sup>52</sup>

**ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMAS ELECTRÓNICAS CERTIFICADAS, EL CUAL TIENE PLENA VALIDEZ JURÍDICA DE CONFORMIDAD CON LOS NUMERALES SEGUNDO Y CUARTO DEL ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 3/2020, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE DICTEN CON MOTIVO DEL TRÁMITE, TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**

---

<sup>52</sup>Similares argumentos expresados en este voto, los sostuvieron los magistrados firmantes en el voto particular conjunto sobre los expedientes SUP-REC-133/2020 y su acumulado y SUP-REC-134/2020.



**TRIBUNAL ELECTORAL**  
del Poder Judicial de la Federación

---

**SUP-REC-102/2020**