



**PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES**

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO
ELECTORALES DE LA
CIUDADANÍA EN EL RÉGIMEN DE
SISTEMAS NORMATIVOS
INTERNOS**

EXPEDIENTE: JDCI/91/2023

ACTORA: *** **

AUTORIDADES RESPONSABLES:
PRESIDENTE MUNICIPAL,
REGIDORA DE HACIENDA Y
REGIDORA DE SALUD Y
ECOLOGÍA, DEL MUNICIPIO DE
*** ** , OAXACA

MAGISTRADA PONENTE:
MAESTRA ELIZABETH BAUTISTA
VELASCO¹

**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A DIEZ DE ABRIL DE DOS
MIL VEINTICUATRO.**

Sentencia definitiva del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, que resuelve el juicio de la ciudadanía indígena indicado al rubro, promovido por *** **, suplente de la Regiduría de Salud y Ecología del Ayuntamiento del Municipio de *** **, quien impugna de las autoridades señaladas como responsables, la presunta vulneración al ejercicio de su cargo, así como violencia política en razón de género que ejercen en su contra.

ÍNDICE

Sumario de la decisión.....	2
Glosario.....	2
Antecedentes del caso.....	3

¹ Secretariado: Rodrigo Larrazabal Vignon.

1. Competencia4

2. Procedencia4

3. Estudio de fondo6

 3.1. Planteamientos ante este Tribunal6

 3.2. Precisión de los agravios10

 3.3. Cuestión a resolver.....11

 3.4. Decisión11

 3.5. Justificación de la decisión12

4. Efectos56

5. Medidas de protección.....57

6. Resolutivos57

Sumario de la decisión

Este Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca dicta sentencia acreditando la **obstrucción al ejercicio del cargo de la actora** por parte del Presidente Municipal y Regidora de Salud y Ecología propietaria del Ayuntamiento del Municipio de ***** **** *******, y **declara la inexistencia de violencia política en razón de género**, porque la obstrucción deriva de actos omisivos de los cuales no se advierte que se relacionen con el género.

Glosario

Actora, parte actora o promovente	*** ** *
Ayuntamiento	Ayuntamiento del Municipio de *** ** * , Oaxaca.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Ley de Medios	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
VPG	Violencia política en razón de género.



Antecedentes del caso

De lo narrado por la actora, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los antecedentes que se detallan a continuación.

I. Acuerdo * ****. Con fecha siete de diciembre de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto Electoral Local, calificó como jurídicamente válida la elección ordinaria de concejales del *Ayuntamiento* para el periodo 2023-2025, en la que resultó electa la planilla siguiente:

CARGO	PROPIETARIOS	SUPLENTES
Presidencia	*** **	*** **
Sindicatura	*** **	*** **
Regiduría de Hacienda	*** **	*** **
Regiduría de Educación y Deportes	*** **	*** **
Regiduría de Salud y Ecología	*** **	*** **
Regiduría de Obras	*** **	*** **
Regiduría de Turismo y Cultura	*** **	*** **
Regiduría de Seguridad Pública	*** **	*** **

II. Presentación de la demanda y turno de expediente. El cinco de septiembre de dos mil veintitrés, la actora presentó ante la Oficialía de Partes de este Tribunal su escrito de demanda, por lo que, mediante acuerdo de idéntica fecha, la Magistrada Presidenta Maestra Elizabeth Bautista Velasco, recibió los autos, ordenó formar el presente expediente identificándolo con la clave **JDCI/91/2023** y lo turnó a su ponencia para la sustanciación correspondiente.

III. Requerimiento de estudio para el análisis interseccional e intercultural del sistema normativo interno del Municipio de * **, Oaxaca.** Mediante acuerdo de quince de diciembre de dos mil veintitrés, se instruyó a la Titular de la

Unidad de Capacitación de este Tribunal, al contar con los conocimientos necesarios, realizará un estudio para el análisis interseccional e intercultural del sistema normativo interno del Municipio de ***** ***, Oaxaca**, a efecto de contar con mayores elementos para la sustanciación del presente juicio y.

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

1. Competencia

El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, es competente para conocer el presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 116, fracción IV, inciso c) numeral 5, de la *Constitución Federal*; 25 apartado D y 114 BIS de la *Constitución Local*; 4, numeral 3, inciso e), 98, 99, 100 y 101 de la *Ley de Medios*, por tratarse de un Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de los Sistemas Normativos Internos en el que se hacen valer presuntas violaciones al derecho de ser votada en la vertiente de ejercicio del cargo de la actora, en un contexto de violencia política por razón de género.

Ello es así, porque de tales preceptos, se advierte que este Tribunal Electoral en su carácter de máxima autoridad en materia electoral en el Estado, garante del principio de legalidad de todos los actos y resoluciones en la materia, le corresponde resolver de manera definitiva e inatacable, entre otros asuntos, las impugnaciones relativas a actos y resoluciones de autoridades que en su actuar conculquen los derechos político electorales de los ciudadanos que pertenecen a una comunidad del Régimen de sistemas Normativos Internos, así como los actos que pueden constituir *VPG*.

2. Procedencia

En el caso, se cumplen con los requisitos de procedencia del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales



de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos, previstos en los artículos 9 y 98 de la *Ley de Medios*, conforme a lo siguiente:

a) Forma. El juicio fue presentado por escrito, en el que consta el nombre y firma autógrafa de la actora, señala los actos impugnados y a las autoridades responsables, expresa los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causa, los preceptos constitucionales y legales presuntamente violados, de donde se surten los supuestos del cumplimiento formal del escrito de demanda, previstos en el artículo 9, numeral 1, de la *Ley de Medios*.

b) Oportunidad. La actora reclama, en esencia, omisiones que vulneran sus derechos político electorales relacionados con el ejercicio del cargo.

Por lo tanto, tales circunstancias se actualizan de momento a momento mientras subsista la inactividad reclamada; por ello, la naturaleza de la omisión implica una situación de tracto sucesivo, que subsiste en tanto persista la falta atribuida a la autoridad responsable².

En este orden de ideas, no es posible determinar una fecha exclusiva a partir de la cual se pueda computar el plazo en que se debe promover el medio de impugnación, toda vez que, como ya se dijo, la omisión se renueva día tras día, en tanto la autoridad responsable no lleve a cabo los actos tendientes a que la privación de derechos quede insubsistente.

En consecuencia, se concluye que el plazo para promover la demanda del juicio de la ciudadanía que nos ocupa fue oportuno.

c) Personalidad e Interés Jurídico. El presente juicio es promovido por ***** ****, suplente de la Regiduría de Salud y

² A la luz de la jurisprudencia 6/2007, de rubro: "PLAZOS LEGALES. CÓMPUTO PARA EL EJERCICIO DE UN DERECHO O LA LIBERACIÓN DE UN OBLIGACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS DE TRACTO SUCESIVO"

Ecología del *Ayuntamiento*³, y reclama de las autoridades responsables, omisiones que vulneran sus derechos político-electorales relacionados con el ejercicio del cargo, así como actos constitutivos de *VPG*, de ahí que tenga interés directo para promover el presente medio de impugnación, en términos de lo dispuesto por el artículo 98, de la *Ley de Medios*.

d) Definitividad. Este requisito de procedibilidad se satisface, pues la legislación local no prevé algún medio de defensa susceptible de agotar antes de acudir ante este Tribunal.

En consecuencia, al cumplirse los requisitos de procedencia, este Órgano Jurisdiccional realizará el estudio de fondo de la controversia planteada.

3. Estudio de fondo

3.1. Planteamientos ante este Tribunal

➤ **Parte actora**

La actora refiere que, el Presidente Municipal, la Regidora de Hacienda y Regidora de Salud y Ecología del *Ayuntamiento*, han realizado actos y omisiones tendentes a obstruir sus funciones como Regidora de Salud y Ecología suplente, pues señala que ha sido objeto de discriminación y no se le permite conjugar sus actividades como campesina y los servicios que debe de dar por el encargo que la ciudadanía tuvo a bien al brindarle su voto. Ya que, a su decir, por más que ha pedido apoyo realizando diversas propuestas, lo único que consigue es que sea presionada más al grado de quererla destituir a través de una asamblea.

Aduce que, cuando tomaron protesta el uno de enero de dos mil veintitrés, el Presidente Municipal planteó el hecho de que a los suplentes no se les daría ninguna dieta, que el cargo se tomaría

³ Para acreditarlo remite copia simple de la constancia de validez emitida por el Instituto Electoral Local.



como servicio, lo que a su estima es grave por su condición de

*** **

Señala también que, al percatarse de la magnitud que tendría el no obtener ingreso económico por el cargo, tomó la decisión de estar pendiente de las convocatorias que lanzaron las regidurías en sus diferentes áreas para trabajar, argumentando que le quedaba claro que las regidurías suplentes no tendrían ninguna dieta y que su labor sería contada como servicio, tal como lo adujo el presidente municipal al inicio de su encargo.

Argumenta que, el siete de enero de dos mil veintitrés, presentó al presidente municipal la solicitud y documentación para trabajar en el ayuntamiento, para ser considerada en algún área, como la *** **, áreas en las que aduce podría desempeñar sus conocimientos en computación, señalando que decidió pedirle una oportunidad de trabajo, debido a que quería seguir cumpliendo con el cargo para el que fue electa pero al mismo tiempo poder llevar sustento a su hogar.

Aduce que el presidente municipal, puso a consideración del cabildo municipal su solicitud de empleo mediante reunión de cabildo de catorce de enero de dos mil veintitrés, quienes por mayoría lo aprobaron y le manifestaron que se presentaría el día dieciséis para ver sus funciones como secretaria auxiliar y de recepcionista.

Señala que el día que se presentó a laborar -dieciséis de enero de dos mil veintitrés-, el presidente municipal le dijo lo siguiente: “como tal, si tú quieres trabajar y recibir un salario, no será bien visto ante la comunidad, ya que no puedes estar en la nómina y a la vez estar en el servicio”, “si quieres trabajar te conviene quedarte con el trabajo pero renuncia a tu servicio”, “te daré quince días para evaluarte y ver si te adaptas al puesto que te ofrezco, siempre y cuando no infiera con tu horario de servicio”.

Aduce que, a parte del trabajo que desempeñaba como secretaria auxiliar y recepcionista, también apoyaba a la Regiduría de Salud y Ecología, ***** ****, en ocasiones todo el día, sin embargo, señala que eso provocó que la regidora propietaria la empezara a presionar, molestándose con ella, diciéndole que su servicio también demandaba atención y tiempo, manifestándole cosas como que: “no estás conmigo en la oficina, necesito que estes acá conmigo, no tengo quien ordene mis documentos”, “mejor buscaré a alguien que este conmigo en los horarios de servicio”.

Por lo anterior, refiere que intentó llegar a un acuerdo con la Regidora propietaria para poder establecer un horario con el cual cumplir con su trabajo y su servicio, sin embargo, refiere que no fue aceptado por la Regidora, por lo que decidió continuar con su trabajo y su servicio, lo que la hizo darse cuenta que estaba descuidando a su familia y hogar por estar todo el día en el Ayuntamiento.

Aduce que eso la orilló a que expusiera nuevamente su situación ante el cabildo municipal el día treinta de enero de dos mil veintitrés, para que se reconsiderará su situación, pero señala que al final se quedó solo con su servicio como Regidora suplente.

Argumenta que, poner aquel tema en debate o concientizara los regidores titulares o el mismo presidente municipal, ocasionaba una ofensa, pues siempre decía: “vamos a caminar en conjunto todos de la mano de nuestros suplentes y que, si hay algo, pasaría lo del pastel se repartiría para que mínimo nos toque, aunque sea un pedacito a todos”.

Señala también que, llegó un día en que el presidente municipal dijo en voz alta “ustedes hacen servicio y como suplentes no tienen derecho de recibir dieta”, votando cuatro a favor, tres en



contra y una abstención, por lo que se decidió que los suplentes no recibirían dieta.

A pesar de lo anterior, refiere que el presidente municipal para quitarse el peso de la solicitud, propuso lo siguiente: “que les parece si cada regidor o regidora propietario, da, si es su voluntad un apoyo a su suplente”, por lo que en desesperación preguntó de cuanto sería el apoyo, a lo cual aduce que el presidente municipal respondió “puede ser de 100 pesos o lo que puedan si quieren”, por lo que manifestó que no podría estar acompañando todo el tiempo a la regidora propietaria ya que debía cubrir necesidades de su familia.

Argumenta que conforme fue pasando el tiempo, **el presidente municipal la regidora de hacienda y la regidora de salud propietaria la presionaban más para cumplir con su servicio**, pero como tuvo la necesidad de volver al campo, ya no podía cumplir con las horas que le exigían, lo que refiere que ocasionó que la regidora *** ** se molestara con ella al igual que el presidente municipal.

Por otro lado, refiere que el presidente municipal se atrevió a levantarle un falso diciendo que “solicitó ir a cursos de capacitación pagados, además de que pidió dinero”, lo cual refiere que es falso, por lo que tal situación hizo que perdiera la confianza y respeto del presidente municipal, pues aduce que cada vez, sus palabras eran más agresivas con ella, no le caía bien.

Señala que, lo anterior provocó que, en una ocasión, el presidente municipal le dijera: “solo estas en el municipio porque quieres ir a cursos, además de que estas cobrando mucho dinero por ello”, sin embargo, refiere que en realidad fue un curso de jurisdicción sanitaria *** ** , el cual se fue casi todo el día y por primera vez le dieron trescientos pesos de viáticos.

➤ **Autoridades responsables**

Por su parte, las autoridades responsables la rendir su informe circunstanciado señalan que en ningún momento se le ha obstruido el cargo de la actora, pues refiere que la actora parte de premisas inexactas ya que fue electa por la comunidad para fungir como regidora suplente.

En ese sentido, refieren que se les invitó de manera verbal a ella y los demás suplentes a que, si era su voluntad se incorporaran al Ayuntamiento, por lo que aduce que la actora se incorporó por voluntad propia, sin embargo, refiere que pasados algunos días la actora empezó a exigir un pago, pero le respondieron que el cargo de suplente no recibía retribución y que en su caso se propondría al cabildo y la asamblea.

Señalan que, la actora no percibe ninguna remuneración por parte del municipio, ya que la asamblea general y comunitaria del municipio de *** ** la designó como suplente, por lo que sus actividades son de carácter voluntario, por lo que aduce que únicamente podrá recibir retribución si ella es llamada a suplir a su propietaria.

Argumentan que, a los suplentes incluida la actora, se les invita a realizar actividades comunitarias y reciben como beneficio que la asamblea les dé un valor de servicio, pero esa actividad es voluntaria y no es de carácter político.

Finalmente señalan que, les es imposible acreditar o probar hechos negativos relativos a la presunta violencia política en razón de género, por lo que niegan rotundamente ejercerla en contra de la actora.

3.2. Precisión de los agravios

De una lectura integral realizada al escrito que dio inicio al juicio que se resuelve, este Tribunal identifica que la actora hace valer como agravio la vulneración a su derecho de ser votada en la



vertiente del ejercicio del cargo, del cual se desprenden lo siguientes tópicos:

a) La obstrucción al ejercicio del cargo como regidora suplente que surge de la omisión del pago de dietas y de la falta de consideración hacia su situación personal, lo cual le impidió cumplir con sus funciones y atender sus responsabilidades familiares. Además, se desencadenó un proceso de revocación de su cargo, como resultado de su solicitud para que se tuviera en cuenta su situación personal en el ejercicio de sus funciones.

b) La VPG ejercida en su contra por parte del Presidente Municipal, Regidora de Salud y Ecología y Regidora de Hacienda propietarias, todos pertenecientes al *Ayuntamiento*.

3.3. Cuestión a resolver

Este Tribunal Electoral estima que la **litis** se centra en determinar si bajo un análisis con perspectiva intercultural y de género, la actora, en su calidad de regidora suplente, tiene derecho a recibir una dieta, si ha experimentado obstrucciones en el ejercicio de su cargo, y, a partir de esto, establecer si se acredita VPG que ha alegado.

3.4. Decisión

A juicio de este Tribunal, se considera **infundado** el argumento de que el Presidente Municipal obstaculizó el pago de una compensación a la recurrente por el ejercicio de su cargo, dado que el derecho a recibir remuneración por el ejercicio de una regiduría suplente en el ayuntamiento no ha sido negado, sino que se ha dejado a criterio de la comunidad en la Asamblea General Comunitaria, como máxima autoridad, en virtud del derecho de autodeterminación y autoorganización.

Por otra parte, al adoptar una perspectiva intercultural de género, se concluye que se acredita la obstrucción al ejercicio del cargo, pues se considera que la responsable no realizó los actos

idóneos, suficientes y necesarios para garantizar el derecho de participación política de la actora como suplente en el cargo público para el que fue elegida.

Finalmente, **se declara inexistente** VPG alegada, pues si bien se acredita la obstrucción al ejercicio de su cargo, no se desprende que esta haya sido por el hecho de ser mujer.

3.5. Justificación de la decisión

A. Marco normativo de referencia

Se precisa que, en atención a las temáticas de agravio planteadas, así como el hecho de que se trata de una ciudadana que fue electa en un municipio que se rige bajo su propio sistema normativo interno, en este apartado se precisará el marco jurídico genérico que servirá de referencia para analizar la presente controversia, sin que obste que en el estudio particular se haga referencia a normas y jurisprudencias adicionales.

➤ **Juzgar con perspectiva intercultural**

En el artículo 1 de la *Constitución Federal* se establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de acuerdo con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.

Por otra parte, en el artículo 2, párrafos 1, 2 y 4 de la Constitución general se establece que la Nación Mexicana es única e indivisible, y que tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, cuyas comunidades son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En la fracción III del Apartado A del citado artículo, se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas para elegir, de acuerdo con sus normas,



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

Por otra parte, en el artículo 8, párrafos 1 y 2, del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (conocido también como Convenio Internacional número 169), se señala que, al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, los gobiernos deberán tomar en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario; que dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos; y que siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

En el mismo sentido, en el artículo 4, párrafo 2, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas o Lingüísticas, se establece que los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las personas pertenecientes a las minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales.

Asimismo, en el párrafo 2 del artículo 46, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se señala que en el ejercicio de los derechos enunciados en dicho documento, se respetarán los derechos

humanos y las libertades fundamentales de todos; así como, que el ejercicio de los derechos establecidos en esa Declaración estará sujeto exclusivamente a las limitaciones determinadas por la ley y con arreglo a las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, las cuales, no serán discriminatorias y serán sólo las estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento y respeto debidos a los derechos y las libertades de los demás y para satisfacer las justas y más apremiantes necesidades de una sociedad democrática.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que, en la aplicación y formulación del derecho, es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta las particularidades propias de los pueblos indígenas, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres⁴.

Es importante destacar que los sistemas normativos internos no son rígidos respecto de las necesidades y reivindicaciones de sus integrantes, por el contrario, en ejercicio de su autonomía como expresión del derecho a la libre determinación, los miembros y autoridades de las comunidades, tienen el derecho de cambiarlos, a partir de sus propias consideraciones para mejorar la preservación de sus instituciones.

El reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el citado artículo 2º, de la *Constitución Federal*; en el Convenio 169; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, es el que permite que sean las propias comunidades quienes definan los cambios a su sistema normativo.

⁴ Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de marzo de 2006. Serie C No. 146, párr. 83.



Lo anterior, implica la efectividad del derecho a la libre determinación y su autonomía, así como para preservar su identidad cultural diferenciada y formas propias de organización político-social.

El derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes, puesto que consiste en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de las normas consuetudinarias que les resulten más adecuadas.

El derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas es indispensable para la preservación de sus culturas, por lo que en ejercicio de ese derecho las comunidades pueden cambiar sus métodos electivos, en la búsqueda de un mejor mantenimiento de la identidad étnica, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento de sus instituciones

El derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende, entre otras cuestiones: i) el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus sistemas normativos (usos y costumbres); y ii) **el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.**

Así, en términos de la Constitución general y los instrumentos internacionales que se han referido, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos

específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía⁵.

De esta forma, el ejercicio del derecho a la autodeterminación política de los pueblos y comunidades indígenas engloba su propia identidad, entendida como una interacción que mantienen los individuos entre sí y de cara a otros y que permite distinguir los elementos contextuales que definen la pertenencia a una comunidad de valores, principios, costumbres, tradiciones y cosmovisiones⁶.

Además, en el apartado A del artículo 2 constitucional, se establece que los pueblos indígenas tienen la capacidad de definir, a través del sufragio, sus propias instituciones, esto es, de elegir a sus autoridades de acuerdo con la voluntad de los integrantes de la comunidad.

Una de las formas de ejercicio del derecho de las comunidades y pueblos indígenas para elegir a las autoridades o representantes mediante procedimientos y prácticas electorales propias se materializa a través de la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales; por lo que las autoridades electorales administrativas o jurisdiccionales están obligadas a respetar el ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas, pudiendo interactuar de forma respetuosa con los integrantes de la comunidad, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno.

En la *Constitucional Local*, los artículos 16 y 25 desarrollan una tutela normativa respecto de las comunidades indígenas, que esencialmente dispone que, esa entidad tiene una composición

⁵ Véase la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-422/2019 y acumulado

⁶ Véase la sentencia SUP-REC-31/2018 y acumulados.



multiétnica pluricultural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que la integran. Señalan, además, que las comunidades indígenas tienen personalidad jurídica de Derecho Público y gozan de derechos sociales.

Se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, así como jurisdicción a las autoridades comunitarias de los mismo. Además, se establece que las prácticas democráticas de las comunidades del estado para la elección de sus Ayuntamientos estarán protegidas en términos de la Constitución general y de la particular.

Por último, es conveniente señalar que en el artículo 5 del Convenio 169, que **deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales y culturales, religiosos y espirituales de propios de los pueblos** y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se le plantean tanto colectiva como individualmente, además, deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos y adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten al afrontar nuevas formas de vida y trabajo.

Por otra parte, el artículo 8 del referido instrumento internacional, señala que al aplicar legislación nacional a los pueblos originarios **deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario**, así como el derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

En ese orden de ideas, la *Sala Superior* ha considerado necesario, tratándose de conflictos de comunidades y pueblos indígenas, valorar el contexto en que surgen, a fin de definir

claramente los límites de la controversia jurídica puesta a consideración de las autoridades electorales y resolverla desde una **perspectiva intercultural**, atendiendo tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad⁷.

Ello en el entendido de que la obligación de juzgar con perspectiva intercultural deriva directamente de la constitución política y de los tratados internacionales que México es parte. En efecto, tal como se reconoce en la **jurisprudencia 19/2018** de rubro **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**, el reconocimiento del derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas contenido en el artículo 2º de la *Constitución Federal*; en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes ; así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas , exige que el estudio de los casos relacionados con derechos de pueblos, comunidades y personas indígenas se haga a partir de una perspectiva intercultural que atienda al contexto de la controversia y garantice en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades.

En este sentido, se ha precisado que ante la existencia de un escenario de conflicto de las comunidades indígenas, el análisis contextual permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas como expresión de su derecho a la libre determinación reconocido tanto en la Constitución general, como en la local, así como por el Derecho Internacional, **evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad** o que no consideren al

⁷ SUP-JDC-1011/2013 y acumulado, y SUP-JDC-1097/2013.



conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, pues ello, en lugar de contribuir a resolver la controversia, podría resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.

Así, en los asuntos en que se ventilen problemáticas electorales de las comunidades indígenas **deben buscarse y privilegiarse soluciones diferenciadas que emanen de la propia cosmovisión y cultura de las comunidades indígenas**, a aquellas que se impondrían en un caso ordinario en los que se involucran los derechos y normas relativas a las elecciones del sistema de partidos políticos y candidaturas independientes.

- **Tipo de conflicto**

Como se adelantó en supra líneas, la *Sala Superior* ha señalado, que es de suma importancia identificar la naturaleza del conflicto para analizar de mejor manera la interrelación entre derechos individuales, derechos colectivos y restricciones estatales a fin de maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de las personas integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales⁸.

Al respecto, es importante señalar que la referida Sala expone que los conflictos dentro de las comunidades indígenas pueden ser clasificados como intracomunitarios, extracomunitarios o intercomunitarios, en atención a lo siguiente:

Conflictos intracomunitarios. Presentados cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “**restricciones internas**” a sus propios integrantes.

⁸ Criterio adoptado en la jurisprudencia 18/2018 de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.**”

En este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de las personas en lo individual o grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.

Conflictos extracomunitarios. Se actualizan cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad.

En estos casos, se analiza y pondera la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y se privilegia la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad.

Conflictos intercomunitarios. Se presentan cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí.

En estos casos, las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras.

Expuesto lo anterior, dentro del presente asunto **se visualiza un conflicto intracomunitario** ya que, en el caso concreto, uno de los agravios esgrimidos por la parte actora y que originó la presente controversia, consiste en que le sean pagadas las dietas a las que, a su decir, tiene derecho por el cargo que ostenta y que dicha negativa y falta de apoyo se traduce en VPG, sin embargo, las autoridades responsables sostienen que consuetudinariamente el cargo de Regidora suplente es considerado un servicio para la comunidad sin retribución de por medio, además que de ser designado como suplente, queda a libre voluntad de la persona desempeñarlo o coadyuvar en la administración municipal.

B. Contexto y sistema normativo del Municipio de * ********* , Oaxaca**

Para ser congruente con lo expuesto en el marco normativo y a fin de juzgar con perspectiva intercultural, enseguida se identifican los datos relacionados con el contexto social y político del *Municipio*, así como los datos del sistema normativo que impera en la comunidad respecto a la temática a dilucidar en la presente controversia.

Precisando que el dictamen antropológico ordenado en diligencia para mejor proveer en el presente asunto, corresponde a un elemento necesario para juzgar con perspectiva intercultural y garantizar en la mayor medida los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, pues permite obtener información de las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades, así como del sistema normativo indígena.

En efecto, la Sala Superior ha señalado que para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, el deber de obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser, entre otros, informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas y realización de visitas en la comunidad (in situ).

En ese sentido, con fundamento en el artículo 21 de la *Ley de Medios* se admite el estudio solicitado por el Pleno de este Tribunal a la Antropóloga María Cristina Velásquez Cepeda, titular de la Unidad de Capacitación de este Tribunal, a fin de conocer con un elemento objetivo orientador el sistema



normativo interno conforme a los derechos y obligaciones de los regidores suplentes en el Municipio de *** ***, Oaxaca⁹.

Lo anterior, por ser necesario para conocer las especificidades culturales del derecho electoral indígena vigente en *** ***, Oaxaca, para estar en condiciones de juzgar con perspectiva intercultural y enfoque interseccional.

Ello es así, porque en los casos relacionados con los sistemas normativos, es necesario conocer cuáles son las reglas y la cosmovisión de la comunidad de que se trate, ya que no hay un solo derecho indígena, sino que éste varía según la comunidad.

Ubicación del Municipio. El municipio de *** *** forma parte del distrito de *** *** en la región *** **. Tiene una superficie territorial de 184.434 kilómetros cuadrados que equivalen al 0.18% de la superficie estatal. Sus coordenadas geográficas extremas son *** *** de latitud norte y *** *** de longitud oeste, y su altitud va de un máximo de *** *** a un mínimo de *** *** metros sobre el nivel del mar.

Sus límites corresponden al noroeste con el municipio de *** ***, *** y el municipio de *** ***, al norte con el municipio de *** ***, al este con el municipio de *** ***, al extremo sur con el municipio de *** ***, y al suroeste con el municipio de *** ***, y el municipio de *** ***.

⁹ Cfr. Estudio para el análisis de elementos del sistema normativo interno de la cabecera municipal de *** ***, Oaxaca, ordenado en el Acuerdo Plenario de fecha quince de diciembre de dos mil veintitrés, dentro del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos JDCI/91/2023.



Población. En el año dos mil veinte, ***** ****, contaba con diez mil ciento setenta y cinco (10,175) habitantes, de los cuales tres mil ochocientos diecisiete (3817) son mujeres de dieciocho años o más y, tres mil noventa y ocho (3098) son hombres de dieciocho años o más¹⁰.

Resultado del Estudio para el análisis de elementos del sistema normativo interno de la cabecera municipal de *******

***** ****, Oaxaca. Como se adelantó, el dictamen antropológico ordenado en el presente expediente, tiene la finalidad de brindar a este Tribunal información objetiva para resolver la presente controversia, sin que tenga un efecto vinculante que obligue a resolver en uno u otro sentido.

Es decir, el referido estudio es un documento necesario para resolver la presente controversia, pero no tiene el carácter de vinculante si no orientador.

En ese tenor, del estudio solicitado el pasado quince de diciembre de dos mil veintitrés, a la Titular de la Unidad de Capacitación de este Tribunal en lo que interesa, se advierte lo siguiente:

- En ***** ****, las suplencias son consideradas cargos auxiliares porque desempeñan funciones de apoyo a los cargos propietarios, de manera gratuita y voluntaria.
- Para la elección y nombramiento de las suplencias, el método es por asignación directa. Se realiza al final de la asamblea, y no tiene la misma dinámica que los propietarios. Para ello, se analiza quien puede ser nombrado/a, pero la persona debe estar de acuerdo con dar el servicio, ya debió haber pasado por lo menos un servicio antes de ser suplente.
- También es posible que una persona se ofrezca de manera voluntaria para ocupar una suplencia. En cualquier caso,

¹⁰ Información consultable en ***** ****

estarán sujetas a las actividades del cargo propietario para el cual son nombradas como auxiliares.

- Las suplencias no tienen espacios asignados u oficinas, pues en su carácter de auxiliares, se considera que deben apoyar a su correspondiente propietario/a, en las actividades que estos determinen o en las que acuerden colaborar.
- A diferencia de los propietarios que se consideran cargos obligatorios de cumplirse, las suplencias no tienen ese carácter, pero si la persona que ocupa el cargo de suplencia trabaja y cumple satisfactoriamente, es considerado como un servicio cubierto que se tomaría en cuenta si en algún momento futuro aspira a un cargo de mayor importancia.
- Así también mientras que los cargos propietarios tienen remuneración económica, las suplencias no, pues se consideran un servicio.
- El carácter voluntario para ejercer funciones conlleva la posibilidad de que la persona electa como suplente no se vea obligada a estar presente, y es algo conocido que no siempre los suplentes cumplen con su designación. Actualmente participan activamente tres suplentes.

Ahora bien, la información anterior se robustece con el acta de asamblea de veintidós de octubre de dos mil veintitrés¹¹, pues en su punto denominado *“situación de los suplentes de presidencia C*** ** y de la regiduría de salud C. *** ***

****”*, se advierten diversas participaciones de la comunidad manifestando -en lo que interesa al caso- lo siguiente:

“Por parte de la asamblea las participaciones giran en el sentido de que el servicio de suplentes es un servicio que se tiene que dar como parte de los servicios comunitarios, todos pasamos por ello y nunca nos ha tocado cobrar por dar el servicio.”

“Otra ciudadana manifestó que no todo el tiempo deben estar presentes los suplentes, que en el periodo en que ella dio su

¹¹ Visible e la foja 499 del expediente en que se actúa, documental pública a la cual se le otorga valor probatorio pleno, al ser copias certificadas emitidas por una autoridad en el ejercicio de sus funciones y porque no hay prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refiere, lo que tiene sustento en los artículos 14, numeral 3, inciso c), así como 16, numeral 2, de la Ley de Medios.



servicio en el cabildo municipal, solo se les llamaba cuando requerían su apoyo, en todo caso, si es necesario y ocupen mucho el apoyo de los suplentes deben compartir su dieta con ellos.”

“Después de analizado el punto y debatido lo necesario, el secretario municipal somete a votación quienes están de acuerdo en que se les dé un apoyo económico a los suplentes. Por mayoría visible de votos de la asamblea comunitaria, NO se aprueba el apoyo económico a los suplentes de las diferentes regidurías”.

De lo anteriormente expuesto se pueden desprender los siguientes puntos importantes respecto a las suplencias en el Municipio de ***** ****, según su propia costumbre:

- a) Las funciones de los suplentes, son de apoyo a las regidurías propietarias.
- b) El cargo de suplente es gratuito, es decir, no tienen reconocida una remuneración económica por ejercerlo.
- c) El cargo de suplente es considerado como el cumplimiento de un servicio a la comunidad.
- d) No es obligación de los suplentes estar presentes en todo momento en su cargo, pues depende de las necesidades de su propietario y que exista voluntad por parte de la persona designada a cumplirlo.
- e) A diferencia del cargo propietario que sus actividades son obligatorias, las actividades de los suplentes dependen de la voluntad de la persona designada.

3.5.1. Obstrucción al ejercicio del cargo

– Pago de dietas

La parte actora argumenta que, al plantear su deseo de cumplir con sus responsabilidades como Regidora de Salud y Ecología suplente, también expresó la necesidad de recibir apoyo para cubrir los gastos de su hogar. Lamentablemente, las autoridades señaladas como responsables no mostraron comprensión ni

brindaron apoyo, a diferencia de lo que ocurre en otros municipios donde los suplentes también reciben una dieta.

Se refiere que fue el Presidente Municipal quien planteó que las regidorías suplentes no deberían recibir una dieta por el servicio prestado.

Se considera **infundado** el planteamiento de que el Presidente Municipal impidió que la recurrente recibiera una contraprestación por el desempeño del cargo de regidora suplente. Incluso al aplicar las reglas de un juicio con perspectiva intercultural de género, no se logra respaldar las afirmaciones de la actora.

Pues contrario a lo sostenido por la recurrente, el derecho a ser retribuida en el ejercicio del cargo de las regidorías suplente en el ayuntamiento no ha sido vedado, sino que se ha dejado que ello sea sometido a consideración de la propia comunidad en el seno de la Asamblea General Comunitaria como máxima autoridad, al amparo del derecho de autodeterminación y autoorganización.

Lo anterior, no contraviene el artículo 127, base IV, de la *Constitución Federal* y 138 de la *Constitución Local* que establecen el derecho de los servidores públicos de diferentes niveles gubernamentales de recibir una compensación justa y no renunciable por su trabajo, en proporción a sus responsabilidades.

Dado que estas disposiciones, deben interpretarse al amparo de los artículos 1 y 2, fracción III, de la *Constitución Federal*, de proteger los derechos humanos colectivos de las comunidades indígenas. Esto implica que las autoridades judiciales deben interpretar el marco normativo de manera que se respete la autonomía y la autodeterminación de estas comunidades, especialmente en la elección de sus autoridades municipales de acuerdo con sus tradiciones.



Esto significa que, aunque las disposiciones constitucionales establecen la remuneración para los cargos públicos, deben interpretarse en consonancia con los derechos de los pueblos indígenas, como se reconoce en el artículo 2 de la Constitución federal y en el Convenio 169 de la OIT. La interpretación culturalmente inclusiva también debe tener en cuenta la protección de los derechos humanos fundamentales, aunque en ciertos casos puedan limitarse legítimamente para preservar la cultura y las tradiciones de la comunidad¹².

Conforme a lo anterior, en el caso concreto, como se precisó en el apartado de la sentencia denominado “*B. Contexto y sistema normativo del Municipio de *** ***, Oaxaca*”, consuetudinariamente las suplencias dentro del *Ayuntamiento*, aparte de ser una decisión voluntaria de la persona electa el participar o no en el apoyo de las actividades propias de la regiduría designada, es visto ante la comunidad como el cumplimiento de un servicio, sin derecho a percibir una dieta por ello, **pues precisamente lo que se obtiene del cargo es el reconocimiento ante la Asamblea General de haber realizado un servicio a su comunidad.**

Lo anterior se puede desprender del *Estudio para el análisis de elementos del sistema normativo interno de la cabecera municipal de *** ***, Oaxaca*, ordenado por este Tribunal y el contenido del acta de asamblea de veintidós de octubre de dos mil veintitrés, pues en la referida asamblea es posible advertir que en diversas participaciones de la ciudadanía precisaron que: “*el cargo de suplente es considerado como parte de uno de los servicios comunitarios y que es un servicio que se da sin recibir ninguna gratificación*”, así como que, “*todas las personas que ya han cumplido con ese servicio nunca les ha tocado cobrar por ello*”; acta que no fue controvertida por la parte actora.

¹² Véase SUP-REC-1207/2017

Lo anterior, también se encuentra replicado en el Estudio realizado por la titular de la unidad de capacitación de este Tribunal, pues se estableció que a diferencia de los propietarios que se consideran cargos obligatorios de cumplirse, las suplencias no tienen ese carácter, pero si la persona que ocupa el cargo de suplencia trabaja y cumple satisfactoriamente, es considerado como un servicio cubierto que se tomaría en cuenta si en algún momento futuro aspira a un cargo de mayor importancia, además que, mientras que los cargos propietarios tienen remuneración económica, las suplencias no, pues se consideran un servicio.

Es decir, es dable concluir que consuetudinariamente las suplencias no reciben una remuneración por el cargo, pues al ser considerado un cargo voluntario y no obligatorio, se obtiene el reconocimiento de la Asamblea General de haber realizado un servicio a la comunidad, para que en futuros procesos electorales se le considere para un cargo de mayor importancia.

Bajo esa perspectiva y considerando las particularidades del caso, se concluye que la actora parte de una premisa incorrecta al atribuir al presidente municipal la falta de pago de una remuneración por el servicio de su cargo. Aunque su afirmación cuenta con la presunción de veracidad, conforme a las pruebas del expediente, se establece que la Asamblea General de ***
***, de manera consuetudinaria, no reconoce el pago de dietas a las Regidurías suplentes, ya que se considera un servicio voluntario a la comunidad.

Por otra parte, no pasa desapercibido que la actora argumentó que se sintió discriminada y excluida por parte de las autoridades responsables, por no atender su solicitud de apoyo económico y que siempre recibía dicha negativa del presidente municipal quien le señalaba que sería puesto a consideración del cabildo y



la asamblea general, sin embargo, contrario a ello, de las constancias que obran en autos y lo manifestado por la propia promovente en su escrito de demanda, es posible advertir que el presidente municipal, atendiendo dicha solicitud, incluso propuso al cabildo municipal el apoyo a los suplentes, donde determinaron que podía haber un apoyo voluntario por cada regidor propietario -situación que la actora considero insuficiente para solventar sus gastos-.

En ese tenor, se considera que la actora parte de una premisa incorrecta al señalar que las autoridades responsables vulneran sus derechos político electorales por no otorgarle una dieta por el cargo ostentado, pues en todo caso, quien tienen la potestad de determinar si las regidurías suplentes, pueden o no percibir alguna retribución por el cargo, lo es la Asamblea General comunitaria de ***** ****, Oaxaca, como máximo órgano de deliberación y toma de decisiones dentro de ese municipio.

Ahora bien, cabe precisar que, mediante escrito de veintitrés de octubre de dos mil veintitrés, la actora refirió que el día veintidós de octubre de dos mil veintitrés, tuvo verificativo una asamblea general comunitaria en la que se dilucidaron temas relacionados con la presente controversia.

En ese sentido, el veintinueve de noviembre de dos mil veintitrés, el presidente municipal remitió el acta de asamblea general comunitaria de veintidós de octubre de dos mil veintitrés, de cuyo contenido se puede advertir que la asamblea general discutió, entre otras cosas, la situación de los suplentes del ayuntamiento, en específico el caso planteado por la parte actora -quien realizó diversas participaciones-, donde el cabildo municipal propuso a la asamblea general que los suplentes tuvieran un apoyo económico. Propuesta que no fue aprobada por la asamblea general, pues en diversas intervenciones señalaron que, “el cargo de suplente es considerado como parte de uno de los

servicios comunitarios y que es un servicio que se da sin recibir ninguna gratificación”, así como que, “todas las personas que ya han cumplido con ese servicio nunca les ha tocado cobrar por ello”.

Por lo anterior, se considera que, ante el conflicto intracomunitario que impera en la presente controversia, debe prevalecer la norma consuetudinaria de la comunidad frente al derecho de la actora en lo individual, es decir, que actualmente es inalcanzable la pretensión de que le sean erogadas las dietas que reclama en su calidad de regidora suplente, pues la comunidad considera dicho cargo como el cumplimiento de un servicio voluntario y gratuito.

Establecer lo contrario, podría resultar en una determinación ajena a la comunidad o que no es considerada al conjunto de normas que los regula según su propia cosmovisión que, en lugar de contribuir a resolver la controversia, podría resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad.

Es decir, en el caso resulta razonable considerar que algunos derechos pueden limitarse legítimamente cuando su pleno ejercicio ponga en riesgo la existencia de la comunidad o la preservación de usos y costumbres -en el caso, que las suplencias no perciban una remuneración por el cargo ejercido-, pues lo que se obtiene de ejercerlo es el reconocimiento de la comunidad que se cumplió con un servicio para considerarlo para futuros servicios.

Así, serán admisibles ciertas afectaciones a los derechos cuando su propósito fundamental sea preservar las particularidades culturales de la comunidad –incluida su visión del derecho y de los derechos– por ejemplo, a la propiedad colectiva, a las

prácticas religiosas, o el uso de lenguaje tradicional, entre otros¹³.

De ahí que, resulte **infundado** el agravio relativo a la omisión atribuida al presidente municipal de erogar dietas a la actora en su calidad de regidora suplente del *Ayuntamiento*.

– **Desarrollo de las funciones en un contexto asimétrico de poder y de desigualdad estructural**

La parte actora señaló que desde el inicio del periodo para el que fue electa, ha sido objeto de conductas que obstruyen su cargo y que posiblemente constituyen VPG, derivado, particularmente, de que el presidente municipal y la regidora de salud propietaria le exigían cumplir con su servicio en horarios exagerados, llegando incluso, a realizarlo durante doce horas sin valorar su condición de ***** *** *****, y que ante tal situación el presidente municipal puso a consideración de la asamblea general su destitución porque presuntamente no cumplía al cien con su servicio.

Para sustentar lo anterior, la actora señaló en primer lugar ser ***** *** *****, por lo que al darse cuenta de la magnitud que tendría no obtener un ingreso económico por cumplir su servicio como regidora de salud suplente, el día siete de enero de dos mil veintitrés, presentó una solicitud de empleo ante el presidente municipal para poner en práctica sus conocimientos en computación, por lo que una vez que la solicitud fue puesta a consideración del cabildo municipal, esta fue aprobada el día dieciséis de enero siguiente¹⁴.

¹³ Tesis: 1a. CCCLII/2018. De rubro: “**PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA.**” registro digital: 2018747. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Materia(s): Constitucional. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 365. Tipo: Aislada

¹⁴ Precizando que, para este Tribunal, la relación laboral que la actora prestó al Ayuntamiento no es derivada del proceso electivo, si no una cuestión administrativa aprobada por el propio cabildo municipal, lo cual no es tutelable en la materia electoral, sin embargo, sirve de contexto para la presente controversia.



Igualmente, la actora señaló que el presidente municipal le dijo que tenía que cumplir con ocho horas del trabajo otorgado, teniendo que llegar al municipio a las ocho horas y que se tenía que quedar hasta que todos se fueran para que también cumpliera con el horario de servicio como suplente, lo que refiere fue pesado, ya que le exigía mucho tiempo, pero lo hizo ya que tenía que llevar sustento a su casa y su vez cumplir con los servicios encomendados por la comunidad.

También manifestó, que durante ese tiempo cuando apoyaba a su regidora propietaria, ***** *** *****, ésta empezó a presionarla para cumplir con su servicio, pues le señalaba que ya no era el tiempo al que estaba acostumbrada (que en ocasiones era todo el día) puesto que ahora tenía que cumplir con su trabajo y el servicio, diciéndole cosas como las siguientes: *“no estás conmigo en la oficina, necesito que este acá conmigo, no tengo quien me ordene mis documentos”, “mejor buscare a alguien que este conmigo en los horarios de servicio”*.

Sin embargo, refiere que como ya conocía el movimiento de la regiduría y tenía estima con la regidora propietaria, le hizo el planteamiento que la ayudaría en un horario de las doce horas a las diecisiete horas, recibiendo una respuesta negativa por parte de la regidora propietaria, quien se quejó con el presidente y síndico municipal, que supuestamente no cumplía con el servicio.

Aduce que, a pesar de lo anterior, cubrió tanto su compromiso de realizar su trabajo, así como el compromiso de cumplir con su servicio, sin embargo, se dio cuenta que ya no tenía tiempo para ***** *** *****, ya que pasaba todo el día en el ayuntamiento, precisando que por más que se esforzará no podía atender su trabajo y el servicio en los horarios exigidos.



Señala, que al final decidió quedarse con el cargo de regidora suplente, pero siempre intentó tocar el corazón del presidente municipal para que considerará su situación, pero siempre recibía negativa diciéndole cosas como *“lo vamos a llevar de tara, lo vamos a revisar y lo acordaremos en la siguiente sesión”*, hasta que un día el presidente municipal dijo con voz alta *“ustedes hacen servicio y como suplentes no tienen derecho de recibir dieta”*.

Por lo que, refiere que, para quitarse el peso de la solicitud, el presidente municipal propuso que cada regidor propietario diera un apoyo a su suplente, con la cantidad de cien pesos o lo que pudieran y si era voluntad del propietario, por lo que la actora les precisó en ese momento que no podría estar acompañando a la regidora propietaria en los horarios exigidos para su servicio, ya que como jefa de familia tenía que cubrir sus necesidades económicas.

También señaló, que le expuso a la regidora de salud propietaria que de no recibir un apoyo tendría que regresar al campo a conseguir trabajo, pero que comprendiera que su horario de servicio se reduciría, pero la propietaria no aceptaba ni una cosa ni otra, por lo que, ante esa lógica, empezó a acudir al ayuntamiento en los espacios libres, lo que disgustó al presidente municipal y regidora propietaria.

De ahí, señala que empezaron a correr la voz de que ya no quería cumplir con el servicio en los horarios que ellos exigían, además que en la sesión de cabildo de veintinueve de julio de dos mil veintitrés, el presidente municipal le dijo *“a que viniste, no esperaba que vinieras, vienes como ciudadana, te puedes quedar, si viniste como suplente, no, debido a que aun no definimos tu situación”*, pidiendo en el acto que definiera su situación, por lo que el presidente municipal le dijo, *“si vas a regresar, tienes que recuperar el tiempo que no has venido,*

*quiero que soluciones el problema de las *** ***, esa es la condición.”*

Por lo anterior, aduce que el presidente municipal mediante asamblea de seis de agosto de dos mil veintitrés puso a consideración de la comunidad su destitución, porque según no estaba asistiendo al cien por ciento con su servicio, sin embargo, señala que, al no haber suficientes participantes, la asamblea no prospero.

Finalmente, la parte actora señala que por todo lo expuesto, existe en ella la incertidumbre, pues quiere cumplir con su servicio como regidora de salud suplente, pero también quiere tener la posibilidad de recibir un apoyo para sustentar a su familia.

Este Tribunal Electoral, al adoptar una perspectiva intercultural de género, concluye que se **acredita la obstrucción al ejercicio del cargo**, pues las acciones y omisiones denunciadas tuvieron la intención de limitar el derecho de participación política de la actora como suplente en el cargo público para el que fue elegida.

Estas circunstancias se desarrollaron ante la omisión de la autoridad responsable de realizar actos idóneos, suficientes y necesarios, para garantizar el ejercicio del cargo de la actora conforme su situación personal.

Al aplicar el principio de la reversión de la carga de la prueba, se determina que la parte actora ha cumplido con su cargo según lo expuesto en su demanda. Además, se constata que no se ha tenido en cuenta su situación personal para el desempeño de sus funciones. Dado que la autoridad responsable no demostró los aspectos de sus afirmaciones, para acreditar el tiempo, la forma



y las responsabilidades que debe llevar a cabo la actora para el cumplimiento de sus funciones¹⁵.

En ese sentido, a juicio de este Tribunal Electoral, los elementos de prueba que ofrecen las autoridades responsables en el informe circunstanciado son insuficientes para desvirtuar la presunción de veracidad con la que goza el dicho de la recurrente, respecto a la forma en que ha llevado a cabo el cumplimiento de su servicio.

Dado que tanto la lista de asistencia a las sesiones de cabildo, como las actas de sesiones de cabildo y acta de comparecencia, no se puede advertir el tiempo que la recurrente destinaba para el cumplimiento del servicio, como las funciones que se le había encomendado.

Contrario a ello, del dictamen antropológico ordenado en diligencia para mejor proveer por este Tribunal Electoral, se advierte que las concejalías suplentes llevan a cabo actividades específicas en la administración municipal, auxiliar en sus funciones a las concejalías propietarias, de ahí que se acredita que la actora realiza actividades en el Ayuntamiento, en cumplimiento a su nombramiento de concejala suplente.

¹⁵ La Sala Xalapa al resolver el juicio ***** ****, sostuvo: "... 59. Carácter sobre el cual, el presidente municipal cuestionó al momento de rendir su informe circunstanciado, afirmando que la actora no tiene el carácter de suplente, sino que el puesto en el que se desempeñaba es de carácter administrativo.

60. Dicha refutación era de gran relevancia observarla y atenderla, ya que, era la litis principal que se debía atender, si resultaba cierto lo afirmado por el presidente denunciado, el estudio y la solución de la sustancia del asunto daba un cause distinto a que si no tuviera razón sobre su negación.

61. Ahora bien, dicha afirmación de que el puesto que desempeñaba la actora no es de suplente sino de carácter administrativo, tuvo que estar acreditada con las pruebas idóneas.

62. Sin embargo, de la revisión del expediente, no obra constancia alguna con que el presidente municipal denunciado demuestre su afirmación, es decir, el presidente municipal no demuestra que la ahora actora esté ejerciendo un cargo distinto al de la regiduría suplente. ...

73. Expuesto lo anterior, si el presidente municipal denunciado objetó el carácter que ostentó la ahora actora para promover el juicio local, afirmando que el puesto que desempeñaba la actora no es de suplente sino de carácter administrativo, por tanto, el tribunal responsable, atendiendo el principio de la reversión de la carga probatoria, debe resolver el tema de controversia con base en el material probatorio que obra en autos del juicio local.

74. Puntualizando que, de concluir de manera favorable sobre el carácter de la actora, con base a esto y conforme a su competencia analice los actos y planteamientos que expuso en su demanda local y sobre la obstrucción del cargo de la actora, y posteriormente, si éstos constituyen o no violencia política en razón de género..."

Además, conforme al dictamen antropológico, se advierte una relación asimétrica de poder entre la responsable y la actora, en principio, porque conforme al sistema normativo de la comunidad las concejalías propietarias resultan ser superiores jerárquicos de las concejalías suplentes, dado que la actividad de estas últimas es el auxiliar.

A partir de estas circunstancias, se debe considerar que la parte actora no reclama actos concretos sino la comisión de una serie de conductas, omisiones y represiones atribuidas a las responsables, que han limitado el ejercicio de su cargo, al no considerar su situación personal, imponiéndole el cumplimiento de sus funciones como concejala suplente en tiempos extraordinarios.

Se considera que, dado que las responsables son superiores jerárquicos de la recurrente, aunque estaban impedidas de proporcionar el pago de una dieta a la Regidora suplente, dentro de sus funciones estaba determinar la forma en que la actora debía desempeñar sus funciones para cumplir con el cargo. Es decir, al ser conscientes de la condición especial de la recurrente, estaban obligadas a dictar actos idóneos, suficientes y necesarios para que se pudiera llevar a cabo el cumplimiento del servicio sin descuidar las actividades personales y familiares de la recurrente.

Ahora bien, del acta de asamblea de seis de agosto de dos mil veintitrés¹⁶, se puede visualizar -en lo que interesa al presente caso- en su punto octavo denominado “ASAMBLEA DELIBERATIVA” lo siguiente:

“a) Situación de los suplentes de presidencia C. *** ** y

de la regiduría de salud c. *** ** .

¹⁶ Documental publica en copias certificadas a la cual se le otorga valor probatorio pleno, de conformidad con lo establecido en el artículo 16, numeral 2 de la Ley de Medios.



Un ciudadano preguntó que pasó con los suplentes mencionados, ya que no se ve que apoyen a los regidores propietarios.

El presidente comentó que se han dado diferentes casos, en cuanto a los mencionados, no se han presentado a este palacio municipal como lo sugieren los sistemas normativos internos de la comunidad, pero que ellos siguen ostentando el cargo de suplentes ya que fueron electos por asamblea comunitaria.

*La suplente del síndico la c. ***** ****, manifestó que, si le gustaría que se defina la situación de los suplentes de presidente y de la regiduría de salud, ya que independientemente de que fueron electos como suplentes en asamblea comunitaria, están acudiendo al municipio como lo marcan los usos y costumbres, en cambio estos suplentes no han estado de manera constante con la autoridad municipal. Por lo que se hace de conocimiento de la comunidad que los suplentes mencionados no están cumpliendo con lo encomendado por la comunidad.*

El presidente municipal manifestó que no tiene problema con ningún suplente, incluso ni con su suplente hay problemas, pero que simplemente ya no asiste.

Por mayoría de votos la asamblea determinó que se resuelva en una asamblea próxima para tener más asistencia de ciudadanos, lo mismo para analizar detenidamente este caso ya que le comportamiento del suplente del presidente y de la regidora de salud y ecología afecta gravemente a los usos y costumbres.”

Del referido contenido, no se advierte que se haya puesto a consideración de la asamblea general su destitución como lo afirma la parte actora, si no que los ciudadanos asistentes en la Asamblea general realizaron un ejercicio deliberativo para dar una posible solución a sus problemáticas, según su propia cosmovisión y costumbre, respecto a dos regidores suplentes electos y ante la solicitud de la actora de percibir una dieta por ostentar el cargo.

Sin embargo, lo sustancialmente fundado del agravio radica en que al valorar los elementos de prueba que constan en autos, se

estima que deben tenerse por acreditado los hechos y conductas que reclamó.

En efecto, la actora solicitó requerir el acta de asamblea de veintidós de octubre de dos mil veintitrés, pues refirió que en ella se trató nuevamente su situación ante la asamblea general.

Además, aportó videos que dicen corresponder a la asamblea general de seis de agosto y veintidós de octubre ambas del año dos mil veintitrés¹⁷, cuyo contenido no fue controvertido por la autoridad responsable, pues únicamente manifestó que estaban sacados de contexto, pero dejaban a criterio de este Tribunal su análisis.

Bajo esa óptica, valoradas esas pruebas desde una perspectiva de género intercultural y las manifestaciones vertidas por la actora en su escrito de demanda (atendiendo a la condición de ***** ***)**), **sí se obtienen los indicios de la existencia de tales hechos y conductas**, pues ello originó que se pusiera a consideración de la asamblea general la situación de la actora, en específico porque según el presidente municipal no se habían presentado ante el palacio municipal como lo sugieren los sistemas normativos de la comunidad.

Lo anterior, aunado a que como se adelantó las pruebas aportadas por la responsable, consistente en la lista de asistencia a las sesiones de cabildo donde únicamente se ve la participación en una de ellas en su calidad de suplente de la regiduría de salud, son insuficientes para desvirtuar el dicho de la actora, pues mencionó en su escrito de demanda que no solo asistía a las sesiones de cabildo, si no que realizó diversas actividades de apoyo con la regidora propietaria, lo cual no fue controvertido por las responsables.

¹⁷ Consultable en la foja 478 del expediente en que se actúa.



En esa tónica, este Tribunal advierte un actuar indebido por parte del presidente municipal y la regidora de salud y ecología suplente, en la medida de que se le exigía a la actora cumplir con su servicio, cuando este consuetudinariamente es voluntario.

En efecto, como fue razonado en puntos anteriores si bien las suplencias dentro del municipio de ***** ****, son considerados cargos gratuitos, lo cierto también es que los mismos son **voluntarios**, pues revisten un carácter auxiliar para con el ayuntamiento, distinto a las regidurías propietarias.

Es decir, a diferencia de los cargos propietarios que al momento de ser designados se consideran cargos obligatorios de cumplirse, **las suplencias no tienen dicho carácter**, pues lo que se obtiene por ejercer el cargo de suplente es el reconocimiento de la comunidad de haber cubierto un servicio¹⁸.

En ese sentido, resulta indebido que tanto el presidente municipal como la regidora propietaria **le exigieran a la actora el cumplimiento de su servicio en un horario específico o incluso excesivo**, lo que resulta contrario al propio sistema normativo de la comunidad, pues al ser un cargo voluntario, pues con ello se impuso a la actora una carga excesiva de trabajo que originó que no pudiera llevar sustento a su familia.

Sin que pase desapercibido, que la actora le propuso al presidente municipal y regidora propietaria, en diversas ocasiones la forma en la que podría cumplir con su servicio y a su vez poder atender su vida personal y familiar; sin embargo, dichas propuestas nunca fueron tomadas en cuenta por las responsables, cuestión que tampoco fue controvertida al momento de rendir su informe circunstanciado, pues únicamente se limitaron a señalar que la actora no podía percibir dietas.

¹⁸ Lo anterior se corrobora, por las manifestaciones de la propia actora en su escrito de demanda, las actas de asamblea que obran en autos y el Estudio para el análisis de elementos del sistema normativo interno de la cabecera municipal de ***** ****, Oaxaca.

Por ello, ante la incertidumbre que lo anterior provocó en la actora, se estima pertinente **ordenar al Presidente Municipal y Regidora de Salud y Ecología propietaria del Ayuntamiento, abstenerse** de obstruir el cargo de la actora, al exigirle el cumplimiento de su servicio como regidora suplente en horarios excesivos y permitirle cumplir con ello en la medida que no afecte el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Ya que se busca respetar el sistema normativo de la comunidad, pero también, el derecho de pertenencia que tiene la actora con su comunidad, cumpliendo con el servicio de manera voluntaria y no obligatoria.

Pues se insiste, se advierte que la actora tiene el compromiso de cumplir con el cargo conferido por la comunidad, pero la preocupación legítima de llevar el sustento a su hogar, lo cual no fue valorado por las autoridades responsables.

En ese tenor, para cumplir con lo ordenado, el Presidente Municipal deberá convocar de manera a una sesión de cabildo, donde definirán la situación del horario de servicio y funciones de la actora en su calidad de regidora suplente, a la cual deberá ser convocada para que realice los pronunciamientos que estime pertinentes y los mismos sean tomados en cuenta por el cabildo municipal para la decisión final.

3.5.2. Estudio de la VPG denunciada

➤ Deber de juzgar con perspectiva de género

La perspectiva de género es un método de juzgamiento que debe observarse para la protección efectiva de los derechos fundamentales de las mujeres, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.



Se debe tomar en cuenta, al menos, los siguientes elementos¹⁹:

- i) Identificar primeramente si existen situaciones de poder que por cuestiones de género den cuenta de un desequilibrio entre las partes de la controversia;
- ii) Cuestionar los hechos y valorar las pruebas desechando cualquier estereotipo o prejuicio de género, a fin de visualizar las situaciones de desventaja provocadas por condiciones de sexo o género;
- iii) En caso de que el material probatorio no sea suficiente para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, ordenar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones;
- iv) De detectarse la situación de desventaja por cuestiones de género, cuestionar la neutralidad del derecho aplicable, así como evaluar el impacto diferenciado de la solución propuesta para buscar una resolución justa e igualitaria de acuerdo al contexto de desigualdad por condiciones de género;
- v) Considerar que el método exige que, en todo momento, se evite el uso del lenguaje basado en estereotipos o prejuicios, por lo que debe procurarse un lenguaje incluyente con el objeto de asegurar un acceso a la justicia sin discriminación por motivos de género.

El estudio de la controversia bajo una perspectiva de género puede variar dependiendo de las particularidades del juicio, y que la materia, la instancia, el acto que se reclama o el tipo de controversia son aspectos que pueden influir en la manera como deba atenderse la perspectiva de género en cada caso.

➤ **Reversión de la carga de la prueba**

¹⁹ De conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO, publicada en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 29, abril de 2016, tomo II, p. 836.

Respecto a la figura de reversión de la carga de la prueba, la *Sala Superior* en el recurso SUP-REC-91/2020 y acumulado, determinó que: en casos de *VPG*, al encontrarse involucrado un acto de discriminación hacia la víctima, es la persona demandada o victimaria quien tendrá que desvirtuar de manera fehaciente la existencia de los hechos en que se base la infracción.

La justificación radica en que, debido a la complejidad de probar los actos de violencia -por lo general ocurren sin la presencia de testigos y se tiende a invisibilizar y a normalizar los actos constitutivos de este tipo de violencia-, de ahí que, los hechos narrados por la víctima, adquiere una relevancia especial, la cual sólo sucumbirá ante hechos que le resten objetivamente veracidad, ello porque:

- La valoración de la prueba debe realizarse con perspectiva de género, **sin trasladar a las víctimas la responsabilidad de aportar lo necesario para probar los hechos**, pues ello 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.
- El principio de carga de la prueba consistente en que *quien afirma está obligado a probar* debe ponderarse de distinta en los casos de discriminación, en aras de garantizar el principio de igual, pues en estos casos la carga o deber de probar recae en la parte demandada, ante la **existencia de indicios de la existencia de esa discriminación.**

Las directrices dadas en ese precedente para que opere la reversión de la carga de la prueba son²⁰:

²⁰ Véase, la sentencia del recurso de reconsideración SUP-REC-341/2020.



- Los actos de violencia basada en el género su comprobación debe tener como base principal el dicho de la víctima a partir del contexto.
- Las pruebas de la víctima constituyen una prueba fundamental sobre el hecho.
- La manifestación de la víctima, si se enlaza a cualquier otro indicio o conjunto de indicios probatorios, aunque no sea de la misma calidad, en conjunto puede integrar prueba circunstancial de valor pleno.
- La valoración probatoria debe realizarse con perspectiva de género.
- **La persona demandada tendrá que desvirtuar de manera fehaciente la inexistencia de los hechos en los que se base la infracción.**
- El acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito o falta administrativa que se le atribuye, ya que el *onus probandi* o carga de la prueba corresponde a quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado; por tanto, al presumir la culpabilidad del inculpado, requiriendo que sea éste quien demuestre que no es culpable, genera la llamada inversión de la carga de la prueba y se vulnera frontalmente el derecho a la presunción de inocencia.

Atendiendo a lo expuesto, es de puntualizarse que, si bien adoptar una perspectiva de género garantiza que la decisión judicial haga efectivo el derecho a la igualdad, no necesariamente implica una resolución favorable para quien insta un medio de impugnación.

➤ **Supuestos normativos de la VPG**

El trece de abril de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma en materia de violencia política por razón de género, que configuró un nuevo diseño institucional

para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres.

Estableciéndose disposiciones específicas que contribuyan a la visualización de la violencia política, a su tipificación, procesamiento y sanción, además de garantizar efectivamente el derecho de acceso a la justicia para quienes recienten los efectos de la conducta violenta.

De ahí que, en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se plasmó: previsión expresa de **los elementos objetivos, normativos y subjetivos que conforman la figura**, en similares términos a los desarrollados por la doctrina judicial, salvando así la dificultad que pudiera representar la apreciación de los hechos, su acreditación y determinación de su actualización.

Lo cual, fue replicado en la normativa local, ya que el artículo 11, Bis, de la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género, expone los casos en que se puede considerar *VPG*.

Sin embargo, es necesario resaltar que la *Sala Superior*, estableció un test contemplado en la **jurisprudencia 21/2018** de rubro **“VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”**²¹, a efecto de verificar si en los casos puestos a consideración de los órganos jurisdiccionales en materia electoral, se actualiza la *VPG* denunciada.

➤ **Caso concreto**

En atención al marco normativo antes expuesto, este órgano jurisdiccional considera necesario analizar los hechos descritos por la denunciante con perspectiva de género, aplicando el

²¹ Publicada en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, 2018, pp. 21 y 22.



criterio de reversión de la carga de la prueba; al igual que, a partir de los elementos que deben concurrir para la configuración de la mencionada *VPG*.

Ello, tomando en cuenta lo narrado por la denunciante respecto a los hechos que no fueron controvertidos por las partes, ya que, como se precisó, en los asuntos en los que se denuncien actos constitutivos de *VPG*, el dicho de la víctima es preponderante, sin embargo, también ha sido criterio de la *Sala Superior*, el hecho de que la simple manifestación de la posible víctima no es de la entidad suficiente para tener por acreditada la *VPG* denunciada.

Al establecerse que dicha figura, es un método de juzgamiento que debe observarse para la protección efectiva de los derechos fundamentales de las mujeres, a fin de verificar si existe una situación de violencia o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida impartir justicia de manera completa e igualitaria.

Así, en el asunto que nos ocupa, en primer lugar, **no se tiene por acreditadas** las manifestaciones atribuidas a la Regidora de Hacienda donde supuestamente le refirió lo siguiente: **“pero tú, ya estas fuera, no sé a qué vienes al municipio”**; la atribuida a la Regidora de Salud y Ecología propietaria que presuntamente le refirió **“no estás conmigo en la oficina, necesito que estes acá, conmigo, no tengo quien me ordene mis documentos”** **“mejor buscaré a alguien que este conmigo en los horarios de servicio”** y las atribuidas al Presidente municipal que presuntamente le levanto un falso consistente en **“solicitó ir a cursos de capacitación pagados, además de que pidió dinero”** y **“solo estas en el municipio porque quieres ir a cursos, además de que estas cobrando mucho dinero por ello”** lo anterior, puesto que la actora atribuyó de forma genérica o indistinta los comentarios a las y el denunciados y omitió señalar las circunstancias mínimas de modo, tiempo y lugar ni que las mismas se hayan realizado en un entorno privado.

Precisando que, del material probatorio ofrecido por la actora y las aportadas por las y el denunciados, no se advierte que existan elementos que permitan adminicular su dicho y que generen convicción sobre los hechos antes aludidos al menos de manera indiciaria.

En esas condiciones, aun cuando en casos de *VPG* opere a favor de la víctima la reversión de la carga probatoria, conviene señalar que sobre este tema la Sala Superior al resolver el SUP-REC-91/2020 y acumulado, se pronunció sobre la valoración de la carga de la prueba en casos relacionados con *VPG*, al respectó, en lo que interesa, sostuvo:

- La manifestación por actos de violencia política en razón de género de la víctima, si se enlaza a cualquier otro indicio o conjunto de indicios probatorios, aunque no sea de la misma calidad, en conjunto puede integrar prueba circunstancial de valor pleno.
- La valoración de las pruebas en casos de violencia política en razón de género debe realizarse con perspectiva de género.
- Por tanto, resulta aplicable una excepción probatoria para que sea la persona demandada o victimaria la que tendrá que desvirtuar de manera fehaciente la inexistencia de los hechos en los que se base la infracción. A partir de que, los actos de violencia basada en el género tienen lugar en espacios privados donde ocasionalmente sólo se encuentran la víctima y su agresor y, por ende, no pueden someterse a un estándar imposible de prueba, por lo que su comprobación debe tener como base principal el dicho de la víctima leído en el contexto del resto de los hechos que se manifiestan en el caso concreto. Resultando de especial preponderancia el dicho de la víctima.
- En ese mismo asunto, reconoce que la regla general es que el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito o falta administrativa que se le atribuye, ya que el



onus probandi corresponde a quien acusa y cualquier duda debe ser usada en beneficio del acusado; por tanto, al presumir la culpabilidad del inculpado, requiriendo que sea éste quien demuestre que no es culpable, genera la llamada inversión de la carga de la prueba y se vulnera frontalmente el derecho a la presunción de inocencia²².

- Sin embargo, señaló que esa regla general debía leerse en consonancia con las obligaciones internacionales que imponen un estándar de actuación que se ha denominado en la jurisprudencia como el deber de diligencia, concluyendo que en la apreciación o valoración de las pruebas el juzgador debe conciliar los diversos principios que rodean el caso, en principio, de advertir que los elementos de prueba no son suficientes para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, se ordenará recabar las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones; todo ello, teniendo en cuenta la presunción de inocencia.
- Debe ser el infractor, quien puede encontrarse generalmente en las mejores circunstancias para probar los hechos narrados por la víctima respecto de actos que configuren la violencia política en razón de género, en atención al principio de “facilidad probatoria”, al estar en juego acciones discriminatorias de derechos humanos.
- Cuando esté de por medio el reclamo de una violación a un derecho humano protegido en el artículo primero, párrafo quinto del Constitucional federal, el principio de carga de la prueba respecto de que “quien afirma está obligado a probar”, debe ponderarse de otra manera, pues en un caso de discriminación, para la aplicación

²² Como se señaló, en el SUP-JDC-1663/2020 la regla general es que, en materia probatoria en los medios de impugnación electoral, rige el principio dispositivo. 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 encaminada a impulsar el acervo probatorio, ni establecer la materia del mismo o allegarse medios de prueba.

efectiva del principio de igualdad de trato, la carga de la prueba debe recaer en la parte demandada, cuando se aporten indicios de la existencia de esa discriminación.

- Lo que se refuerza con criterios emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano que desarrolló el concepto de “discriminación estructural” y señaló 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.

De esos precedentes se advierte que:

- a) La regla general es que “el que afirma está obligado a probar”.
- b) Sin embargo, en casos de violencia política de género, es posible que se genere una excepción, produciendo que el dicho de la víctima sea preponderante, o la reversión de la carga de la prueba.
- c) Para que proceda la excepción es necesario, por un lado, que se cuente con una prueba circunstancial de valor pleno²³, en cuyo caso procedería darle valor preponderante al dicho de la víctima; por otro lado, para que el denunciado tenga la carga de desvirtuar los hechos que se le imputan, **deberán converger por lo menos dos elementos: el primero, sería aportar indicios de la existencia del hecho discriminatorio denunciado; y, respecto de actos que configuren la el segundo, sería que el denunciado sea quien esté en las mejores**

²³ Ver el caso Byrne v. Boadle, ejemplifica la responsabilidad de un hecho por la vinculación que tiene el responsable de la acción u omisión con el resultado transgresor de derechos. Aplicación de la regla: *res ipsa loquitur*, «la cosa habla por sí misma».



circunstancias para probar los hechos narrados por la víctima violencia política en razón de género, en atención al principio de “facilidad probatoria”. Este criterio también ha sido abordado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como carga dinámica de la prueba, al sostener que excepcionalmente procede invertir esa obligación adjetiva para que sea la parte demandada quien justifique alguno de estos hechos cuando entre las partes existe una relación asimétrica en torno a la proximidad probatoria del hecho.²⁴

Por tanto, a juicio de este Tribunal para la procedencia de la reversión de la carga probatoria deben estar presentes los elementos previamente enunciados.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, la denunciante no aportó elemento probatorio alguno que, de manera indiciaria, apoyaran sus manifestaciones, al tratarse de supuestas frases verbales pronunciadas o emitidas por personas, **sin especificar al menos las circunstancias de modo, tiempo y lugar**, además de atribuírselos de forma genérica o indistinta a la Regidora de Hacienda y Regidora de Salud y Ecología propietaria, lo cual se estima no abona para la acreditación de la *VPG*.

Pues las máximas de la experiencia nos indican que se llegaría al supuesto de vincular a las personas demandadas **a acreditar un hecho negativo**, específicamente que no dijeron lo que la actora dice que dijeron; lo que de suyo implica que no se encuentran obligadas a probar un hecho tratándose de meras manifestaciones que no están vinculadas con algún otro

²⁴ Ver la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. XXXVII/2021 (10a.), de rubro: “**CARGA DINÁMICA DE LA PRUEBA. SUPUESTOS EN LOS QUE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL PUEDE EXCEPCIONALMENTE REVERTIR LA CARGA DE LA PRUEBA**”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Publicación: viernes 17 de septiembre de 2021, registro digital 2023556.

elemento probatorio por lo menos indiciario, más allá de las simples manifestaciones de la denunciante.

Pues la denunciante, pretende que los denunciados demuestren que no dijeron lo que dice que dijeron (incluso abandonando el sentido común), esto es, acreditar un hecho, sin mediar prueba indiciaria de por medio, ni siquiera que se acreditara un hecho de forma circunstancial que se vinculara con las manifestaciones denunciadas, para estar en condiciones de deducirse indirectamente, ello, en atención al principio de presunción de inocencia de las personas denunciadas²⁵.

En ese tenor, no se tienen por acreditadas las manifestaciones que la actora atribuyó a la Regidora de Hacienda donde supuestamente le refirió lo siguiente: **“pero tú, ya estas fuera, no sé a qué vienes al municipio”**; la atribuida a la Regidora de Salud y Ecología propietaria que presuntamente le refirió **“no estás conmigo en la oficina, necesito que estes acá, conmigo, no tengo quien me ordene mis documentos”** **“mejor buscaré a alguien que este conmigo en los horarios de servicio”** y las atribuidas al Presidente municipal que presuntamente le levanto un falso consistente en **“solicitó ir a cursos de capacitación pagados, además de que pidió dinero”** y **“solo estas en el municipio porque quieres ir a cursos, además de que estas cobrando mucho dinero por ello”**

Por otro lado, respecto a los hechos atribuidos al presidente municipal -donde la actora señaló circunstancias de modo tiempo y lugar- de fechas dieciséis de enero, veinticinco de marzo y veintinueve de julio del año dos mil veintitrés, consistente en las frases siguientes: **“Como tal, si tu quieres trabajar y recibir un salario, no será bien visto ante la comunidad, ya que no puedes estar en la nómina y a la vez estar en el servicio, si**

²⁵ En términos similares se pronunció la *Sala Xalapa* al resolver el expediente SX-JDC-1593/2021.



quieres trabajar te conviene quedarte con el trabajo pero renuncia a tu servicio, te daré quince días para evaluarte y ver si te adaptas al puesto que te ofrezco, siempre y cuando no interfiera con tu horario de servicio”, “revisare si es conveniente que te quedes o que ya no formes parte del cabildo” y “a que viniste, no esperaba que vinieras, vienes como ciudadana, te puedes quedar, si viniste como suplente, no, debido a que no definimos tu situación”, cobran

relevancia, dado que la presunción de veracidad de la afirmación de la actora no fue derrotada, ya que se advierte que el Presidente Municipal sólo se limitó a negar los hechos, sin ofrecer elementos de prueba que desmintieran la afirmación.

En ese sentido, al operar a favor de la actora la figura de la reversión de la carga de la prueba²⁶, existe la presunción de veracidad de su afirmación.

Así como la obstrucción al cargo ejercida por el presidente municipal y la regidora de salud y ecología propietaria por exigirle el cumplimiento de su servicio en horarios excesivos, vulnerando el sistema normativo de la propia comunidad.

Bajo esa óptica, de los referidos hechos acreditados a juicio de este Tribunal los cinco elementos del test de la *Sala Superior* referido en el marco normativo, **no se actualizan**, como se detalla a continuación:

1. Sucede en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público.

El presente elemento se encuentra **satisfecho**, dado que las conductas motivo de denuncia sí fueron realizadas en el marco del ejercicio de los derechos político electorales de la denunciante, toda vez que durante los hechos y actos denunciados la denunciante ostenta el cargo de suplente de la

²⁶ La cual se hizo del conocimiento a la autoridad responsable mediante proveído de siete de septiembre.

Regiduría de Salud y Ecología del *Ayuntamiento*, el cual mientras sea ejercido es considerado un servicio a la comunidad.

2. Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de los mismos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas;

Este **requisito se encuentra satisfecho**, pues las personas denunciadas ostentan el cargo de Presidente Municipal y Regidora de Salud y Ecología propietaria del *Ayuntamiento*, y las conductas denunciadas sucedieron mientras los mismos ejercen sus cargos como servidores públicos del ayuntamiento.

3. Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico.

Se tiene por cumplido este requisito, pues se considera verbal, ya que la presunción de veracidad de las manifestaciones que la actora atribuyó al Presidente Municipal, no fue derrotada - al operar a favor de la actora la reversión de la carga probatoria -, ya que se advierte que sólo se limitó a negar los hechos, sin ofrecer elementos de prueba que desmintieran las afirmaciones.

Por otro lado, se considera simbólico por no dejarla ejercer conforme al sistema normativo de la comunidad su cargo como suplente dentro del municipio, pues consuetudinariamente el mismo es voluntario y no obligatorio como lo establecieron los denunciados.

4. Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres.

A juicio de este Órgano Jurisdiccional, **el presente elemento se actualiza**, pues con independencia de que la controversia es generada por la solicitud de la actora en su calidad de suplente de percibir un apoyo económico por el cargo de suplente y que



en ese momento no existía un pronunciamiento al respecto, se considera que limitarla a estar presente en las sesiones hasta en tanto se resolviera dicha problemática, resultó en un menoscabo a sus derechos político electorales como regidora suplente, pues de manera indebida, limitó su cargo hasta en tanto se resolvería la problemática respecto a percibir un apoyo económico o no.

Además que, al exigirle el cumplimiento de su servicio de manera obligatoria en un horario excesivo, vulnera el pleno ejercicio del cargo, puesto que como se desarrolló a lo largo de la sentencia, consuetudinariamente el cargo suplente es voluntario, y su ejercicio es considerado como el cumplimiento a un servicio dentro de la comunidad, por lo que al impedir ejercerlo conforme a sus posibilidades, restringió el derecho de que fuera considerada ante la comunidad como el cumplimiento al servicio.

5. Se basa en elementos de género, es decir: I. se dirige a una mujer por ser mujer, II. tiene un impacto diferenciado en las mujeres; III. afecta desproporcionadamente a las mujeres.

A juicio de este Tribunal, el requisito en estudio **no se encuentra colmado**, debido a que de los hechos denunciados y acreditados no es posible advertir que se hayan dirigido a la denunciante por el simple hecho de ser mujer, o que de su contenido se advierta algún estereotipo de género o lenguaje sexista que apunte lo contrario.

Aunado a lo anterior, no se advierte que exista un trato diferenciado entre la actora y los demás regidores suplentes, que apunte que sufre discriminación por parte de las autoridades responsables por el simple hecho de ser mujer, pues como se explicó a lo largo de la presente determinación, consuetudinariamente los regidores suplentes no perciben una remuneración por el cargo, además que el mismo es voluntario.

Por otra parte, la manifestación realizada por el presidente

municipal de fecha dieciséis de enero de dos mil veintitrés, donde le señaló lo siguiente: *“Como tal, si tu quieres trabajar y recibir un salario, no será bien visto ante la comunidad, ya que no puedes estar en la nómina y a la vez estar en el servicio”* y *“si quieres trabajar te conviene quedarte con el trabajo pero renuncia a tu servicio”*. Se considera que atendió a que consuetudinariamente los regidores suplentes no pueden percibir un pago por el servicio brindado y ante la solicitud de la actora de percibir un ingreso económico, mas no así un trato diferenciado por el simple hecho de ser mujer.

Además, se advierte que el presidente municipal, en atención a la solicitud de la actora, no solo puso a consideración ante el cabildo municipal que se brindara un apoyo para las regidurías suplentes, si no que, en la asamblea de veintidós de octubre de dos mil veintitrés, puso a consideración un apoyo económico a las suplencias, sin embargo, dicha propuesta no fue aprobada por la asamblea general.

Es decir, no se advierte una actitud indebida para con la actora, por su condición de mujer, pues el presidente municipal desplegó las acciones que, conforme a sus facultades considero pertinentes para atender la solicitud de la actora.

Ya que, no todas las agresiones ejercidas contra las mujeres son necesariamente violencia política por razón de género, **puesto que lo que le da ese carácter es el hecho de basarse en el género como categoría relevante**²⁷.

Aunado a lo anterior, de las constancias que obran en autos en específico del acta de asamblea de seis de agosto de dos mil veintitrés y veintidós de octubre de dos mil veintitrés, es posible advertir que también se puso a consideración de la asamblea general el asunto de un suplente varón, es decir, en el caso no

²⁷ Criterio adoptado por la *Sala Regional Xalapa* en los juicios SX-JDC-95/2021, SX-JE-141/2020, SX-JDC-418/2021 Y SX-JDC-18/2023.



se advierte un trato diferenciado por el género de la actora²⁸.

Ahora bien, es importante señalar que la obligación de juzgar con perspectiva de género también existe en aquellos casos en los que (a pesar de no acreditarse una situación asimétrica de poder o un contexto de violencia, discriminación o vulnerabilidad) se advierta un trato o impacto diferenciado basados en el género, mediante la expresión de estereotipos o roles de género implícitos en las normas, así como en las prácticas institucionales y sociales; ello, al subsistir la posibilidad de que el género se traduzca en un impacto diferenciado.

Sin embargo, en el presente caso no se advierte un impacto diferenciado en las mujeres, ya que no se evidencia que los hechos denunciados pusieran a la actora en desventaja como mujer, pues se insiste, consuetudinariamente las suplencias no tienen reconocido el pago de una dieta, sea hombre o mujer quien lo ostente.

Además, la acreditación de la obstrucción del cargo es insuficiente para acreditar el elemento de género, pues debe quedar plenamente acreditado que las acciones u omisiones tuvieron lugar por la condición de mujer y si tuvo un impacto diferenciado o desproporcionado²⁹.

En ese sentido, por las razones expuestas, **se tiene por inexistente la VPG atribuida al Presidente Municipal, Regidora de Hacienda y Regidora de Salud y Ecología propietaria del Ayuntamiento.**

²⁸ Similar criterio adoptó este Tribunal al resolver el expediente ***** **** el cual fue incoado por la actora y el mismo no fue impugnado.

²⁹ Véase el SUP-REC-325/2023.

4. Efectos

Al **acreditarse** la obstrucción al cargo por no permitirle hacer accesible su horario de servicio como suplente de la actora, se emiten los siguientes efectos:

I. Se conmina al Presidente Municipal y Regidora de Salud y Ecología propietaria, ambos del Ayuntamiento de *** ***,

Oaxaca, abstenerse de exigir el cumplimiento del servicio de la actora, al ser un cargo gratuito y voluntario de quien lo ostenta.

II. Se ordena al Presidente Municipal del Ayuntamiento del Municipio de * ***, Oaxaca**, para que en el plazo de **tres**

días hábiles, contado a partir del día siguiente a la notificación de la presente sentencia, convoque a una sesión de cabildo, cuyo único punto del orden del día será determinar en base a las condiciones planteadas por la actora en su demanda, el horario en que podrá cumplir con su servicio y las funciones que desempeñará en su calidad de suplente de la regiduría de Salud y Ecología del Ayuntamiento, precisando que el horario determinado de ninguna forma deberá ser rígido si no flexible.

Aunado a lo anterior, deberán tomar en cuenta que, según el sistema normativo de la comunidad, los cargos suplentes desempeñan **funciones auxiliares de la regiduría propietaria de que se trate**, por lo que no podrán exigirle el cumplimiento de funciones que escapen de dicho ámbito.

En ese tenor, a la sesión de cabildo ordenada en párrafos que anteceden, deberá ser convocada la actora y se le debe garantizar el uso de la voz, siempre tratándola con respeto.

Además, la totalidad de integrantes de cabildo quedan vinculados al cumplimiento de la presente determinación, a efecto de que lleven a acabo los actos necesarios para su materialización.



Una vez hecho lo anterior, deberán notificarlo a este Tribunal dentro de las **veinticuatro horas siguientes** a que ello ocurra, junto con las constancias que acrediten su dicho.

Se apercibe al Presidente Municipal y demás integrantes de cabildo del Ayuntamiento de ***** ***,** Oaxaca, que en caso de incumplimiento en el plazo concedido se harán acreedores a una **amonestación de manera individual**, de conformidad con lo establecido en el artículo 37, inciso a) de la *Ley de Medios*.

III. Una vez que concluya el cargo ejercido por la actora en su calidad de Regidora de Salud y Ecología suplente, deberá ser reconocido ante la asamblea general que ha dado cumplimiento a su servicio, de conformidad con el sistema normativo de la comunidad.

5. Medidas de protección

Durante la instrucción del Juicio de la ciudadanía que se conoce, el Pleno de este Tribunal dictó medidas de protección en favor de la actora, a fin de salvaguardar sus derechos y bienes jurídicos.

Al respecto, las mismas quedan subsistentes, hasta en tanto la sentencia que se dicta adquiera el carácter de firme.

Por ello, se considera oportuno notificar la presente determinación a las autoridades vinculadas mediante acuerdo plenario de ocho de septiembre de dos mil veintitrés.

6. Resolutivos

PRIMERO. El argumento de que el Presidente Municipal obstaculizó el pago de una compensación a la recurrente por el ejercicio de su cargo **carece de fundamento**, por las razones expuestas en el fallo.

SEGUNDO. Se **acredita** la **obstrucción al cargo alegada** por la actora, en términos de lo razonado en la sentencia.

TERCERO. Se **declara inexistente** la violencia política en razón de género atribuida al Presidente Municipal, Regidora de Salud y Ecología propietaria y la Regidora de Hacienda propietaria, todos pertenecientes al Ayuntamiento de ***** ***,** conforme a lo razonado en la presente determinación.

CUARTO. Se **ordena** al **Presidente Municipal, Regidora de Salud y Ecología propietaria y demás integrantes de cabildo del Ayuntamiento de *** ***, Oaxaca,** cumplan con el apartado de efectos del fallo.

Notifíquese como corresponde a la parte actora, mediante **oficio** a las autoridades señaladas como responsables y vinculadas; y en los estrados de este Tribunal, al público en general. Lo anterior de conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27, 28 y 29 de la *Ley de Medios*.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así por **unanimidad de votos**, lo resuelven y firman, quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada Presidenta **Maestra Elizabeth Bautista Velasco**, Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado Electoral **Licenciado Jovani Javier Herrera Castillo** y Coordinadora de Ponencia en funciones de Magistrada Electoral **Maestra Ledis Ivonne Ramos Méndez**, quienes actúan ante el **Licenciado Rubén Ernesto Mendoza González, Secretario General**, que autoriza y da fe.

El presente documento constituye la **VERSIÓN PÚBLICA** de la sentencia emitida el diez de abril del año dos mil veinticuatro en el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos,



identificado con la **CLAVE: JDCI/91/2024**, aprobada por **unanimidad de votos** de quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca (TEEO); misma que fue elaborada por el Titular de la Unidad de Transparencia de este Órgano Jurisdiccional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1, 23, 24 fracción VI y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 1 párrafos Primero y Quinto, y 3 fracción IX de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; la fracción Primera del Trigésimo Octavo de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas; y sus correlativos 1, 4 párrafo Primero, 6 fracciones VII y XVIII, 7 fracción VI, 25 fracción I, 54 fracciones I, XI y XII de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno del Estado de Oaxaca, y remitida mediante OFICIO: **TEEO/UT/44/2024**.