



JUICIOS ELECTORALES DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS

EXPEDIENTE: JNI/27/2022 Y
JNI/24/2022 ACUMULADO

PARTE ACTORA: SIMEÓN SANTOS GARCÍA Y OTROS¹

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
DE OAXACA

MAGISTRADA PONENTE: MAESTRA
ELIZABETH BAUTISTA VELASCO²

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a veintisiete de octubre de dos mil veintidós.

Sentencia definitiva que: a) **revoca** el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-25/2022, emitido el doce de julio de dos mil veintidós, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que se **calificó como jurídicamente no válida** la elección de concejalías al Ayuntamiento del Municipio de San Juan Quiahije, toda vez que el cumplimiento del principio de paridad de género, contenido en el Decreto 1511 de dos mil veinte del Congreso del Estado de Oaxaca no es exigible sino hasta el dos mil veintitrés, en términos de su artículo transitorio tercero; b) en Plenitud de Jurisdicción

¹Marcelino Apolonio Cruz, Evaristo Vásquez Baltazar, Eleuterio García Cruz, Bríjido Canseco Baltazar, Augurio Gómez Cruz, Gildardo Cruz Baltazar, Eusebio Cruz Cruz, Rogelia Hernández Candelario, Maricela Zurita Cruz, Bernabé Fortunato Lorenzo Cortés, Donato Cruz Peña, Tomas Guadalupe, Pablo Baltazar Cruz, Gerónimo Baltazar Salvador, Francisco Orocio García, José Lorenzo Baltazar, Crescencio Cruz Méndez, Venancio Félix Apolonio Baltazar, Alfonso Jarquín Jiménez, José Arturo Jarquín García, Marcelo Baltazar Orocio, Alfredo Zurita Cruz, Sergio Cruz Santos, Virgilio Orocio Canseco, Galdino Vásquez Santos, Santiago Cruz Orocio, Gregorio Benito Lorenzo, Albino Cruz Baltazar, Melquiades Cruz Zurita, Brígido Cristóbal Peña, Camerino Cortés Candelario, Rafael Baltazar Santos, Martín Marcelino Cortés, Florentino Zurita Santos, Valentino Cruz Apolonio, Cayetano Lorenzo Domingo, Joaquín Jorge Cruz, Fausto Cruz Cruz, Pablo Cruz Cruz, Fidencio Cruz García, Leoncio Orocio Lorenzo, Clemente Orocio Cruz, Así Como Carlos Orocio Cruz, Valentín Cruz Cruz, Emigdio Abel Cruz García, Agustín Cruz Cruz, Feliciano Orocio Díaz, Juliana Cruz Baltazar, Apifanía Méndez Vásquez, Juan Méndez Cruz, Cirilo Baltazar Vásquez, Ramiro Hernández, Baltazar, Hilaria Cruz Santos, Fernando Guadalupe Canseco, Bonifacio Cruz García, Emilio Cruz y José Orocio Lorenzo.

² Secretario: Edén Alejandro Aquino García.

se **califica** como jurídicamente válida la elección ordinaria de concejalías al citado Ayuntamiento celebrada mediante Asamblea General Comunitaria de tres de mayo de dos mil veintidós; y **c)** en consecuencia, se ordena al Instituto Electoral, expida la constancia de mayoría a favor de las personas que fueron electas.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES DEL CASO.....	3
2. COMPETENCIA.....	4
3. CUESTIÓN PREVIA.....	4
4. PROCEDENCIA.....	6
5. ANÁLISIS INTERSECCIONAL E INTERCULTURAL DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN QUAHIJE.....	8
6. ESTUDIO DE FONDO.....	9
6.1. Contexto.....	9
6.2. Materia de la controversia.....	23
6.3. Planteamientos ante este Tribunal Electoral.....	29
6.4. Cuestión a resolver.....	30
6.5. Decisión.....	30
6.6. Justificación de la decisión.....	31
6.6.1. El <i>Instituto Electoral</i> de manera incorrecta interpretó el cumplimiento del principio de paridad de género en la elección de la comunidad indígena.....	44
7. EFECTOS DE LA SENTENCIA.....	60
8. NOTIFICACIÓN.....	64
9. RESOLUTIVOS.....	64

GLOSARIO

Actores/Promoventes:	Simeón Santos García y otros
Ayuntamiento:	Ayuntamiento de San Juan Quiahije.
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Instituto Electoral:	Consejo General del Instituto Estatl Electoral y de



Participación Ciudadana de Oaxaca.

Ley de Medios:

Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

Sala Superior:

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

1. ANTECEDENTES DEL CASO

Las fechas señaladas corresponden a dos mil veintidós, salvo distinta precisión.

1.1. Catálogo de municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas. El veintisiete de marzo, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-09/2022, el *Instituto Electoral* aprobó el catálogo de los municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas, entre ellos, el municipio de San Juan Quiahje.

1.2. Modificación del Dictamen IEEPCO-CG-SNI-09/2022. Mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-14/2022 el cuatro de mayo *Instituto Electoral* aprobó modificaciones a los dictámenes de identificación de método electivo de ayuntamientos, entre estos, el del municipio de San Juan Quiahije.

1.3. Asamblea electiva. El tres de mayo se celebró la Asamblea General Comunitaria para elegir a las concejalías integrantes del ayuntamiento, correspondiente al trienio 2023-2025.

1.4. Acto impugnado. El doce de julio, el *Instituto Electoral* mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-25/2022, calificó como jurídicamente no válida la elección ordinaria de concejalías al

Ayuntamiento, al estimar que no se garantizó el principio de paridad de género conforme al parámetro de control constitucional.

1.5. Medio de control electoral. En desacuerdo, el veinticinco y veintinueve de julio la parte actora promovieron los presentes juicios electorales de los sistemas normativos internos.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal Electoral es competente para conocer y resolver la presente controversia, toda vez que la parte actora alega una afectación a la autonomía y libre autodeterminación de la comunidad indígena a la que pertenecen, con la determinación del *Instituto Electoral* de no reconocer como válida la elección ordinaria de concejalías al *Ayuntamiento*, al aplicar una norma de origen estatal que regula la paridad de género en la integración de sus autoridades.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 25 apartado D y 114 BIS de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y 81, inciso a), de la *Ley de Medios*.

3. CUESTIÓN PREVIA

- Improcedencia de la ampliación de demanda

El quince de agosto, José Orocio Lorenzo presentó escrito ante este Tribunal, mediante el cual pretendió realizar nuevos argumentos respecto a la inaplicación del artículo 3º transitorio del decreto 1511 del Congreso del Estado, que había solicitado en su demanda.

Al respecto, se precisa que en la presente sentencia sólo se estudiará lo expuesto por el promovente en la demanda inicial, pues el segundo escrito no se puede considerar como una ampliación de la demanda ya que es criterio jurisprudencial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que, cuando en fecha posterior a la presentación de la demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquellos



en los que sustentaron las pretensiones o se conocen hechos anteriormente ignorados, esta es admisible, lo cual en el caso no acontece³.

Lo anterior porque se advierte que el actor pretende perfeccionar los argumentos de su escrito inicial de la demanda, de ahí que se considera improcedente la ampliación al no tratarse de hechos supervinientes o desconocidos.

- Desechamiento de pruebas

El veintiséis de agosto, José Orocio Lorenzo presentó escrito ante este Tribunal, solicitando la admisión como prueba superveniente de la solicitud de información al Congreso del Estado y la respuesta otorgada por el órgano legislativo.

En el caso, la solicitud de información y respuesta **no puede considerarse como prueba superveniente**, pues se trata de una actividad procesal impulsada por el actor en una fecha posterior a la presentación de la actual impugnación, que por sí misma, no actualiza la exigencia legal de que haya surgido después y que no se pudo ofrecer o aportar por desconocerlo, pues dicho surgimiento posterior no es de los que menciona la normativa electoral para que sea prueba superveniente⁴, al ser un acto que, si bien, surgió después de haberse presentado la demanda ante este Tribunal Electoral, lo cierto es que, derivado de la solicitud de información que realizó el propio actor, lo cual pudo hacerse desde antes de presentarse la actual impugnación, sin que el hecho de que se haya realizado con posterioridad haga que la petición sea prueba superveniente y que tenga incidencia para la resolución del presente asunto.

³ Jurisprudencia 18/2008 "AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR"

⁴ Artículo 14, de la *Ley de Medios* (...)

4. En ningún caso se tomarán en cuenta para resolver las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción

4. PROCEDENCIA

Los presentes juicios electorales de los sistemas normativos internos son procedentes al reunir los requisitos previstos en los artículos 9, numeral 1, 82, numeral 1, y 89, inciso a) y 90, de la *Ley de Medios*, conforme a lo siguiente:

a) Forma. Las demandas se presentaron por escrito, en ellas se señala domicilio para recibir notificaciones, se identifica el acuerdo impugnado, el procedimiento electoral comunitario, la autoridad señalada como responsable, se expresan hechos y agravios, se aportan pruebas y se hacen constar los nombres y firmas autógrafas de los promoventes.

b) Oportunidad. El promovente del primer juicio, adujo que el acuerdo controvertido, a raíz de su engrose, fue publicado hasta el veinte de julio; los promoventes del segundo medio de impugnación, manifestaron que, dado que dicho acuerdo no había sido publicado en la página de internet del *Instituto Electoral*, el diecinueve del mismo mes presentaron un escrito solicitando la notificación del acuerdo, y fue hasta el veinticinco de julio, en que recibieron una copia certificada del acuerdo controvertido.

La autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado es omisa en informar la fecha de publicación del acuerdo controvertido, por ello, si las demandas fueron presentadas ante el *Instituto Electoral* el veinticinco y veintinueve de julio, con fundamento en el artículo 82 de la *Ley de Medios*, cada una fueron presentadas dentro de los cuatro días hábiles⁵ contados a partir del día siguiente en que tuvieron conocimiento del acto impugnado⁶.

⁵ Apoya lo anterior la Jurisprudencia 8/2019 de rubro: “COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES.”

⁶ En términos de la jurisprudencia 8/2021 de rubro: “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACION DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO”.



c) Legitimación e interés jurídico. En el presente caso, se cumple el requisito, ya que, con independencia que el segundo juicio lo presentan quienes se ostentan como diversas autoridades, lo cierto es que su calidad de autoridad o no, es irrelevante para controvertir su legitimidad.

Pues en ambos juicios, todas las personas promoventes, se auto adscriben como indígenas pertenecientes al pueblo Chatino, vecinos del municipio de San Juan Quiahije, y todos manifestaron que el acto impugnado, vulnera el derecho colectivo de la comunidad indígena a la que pertenecen, de ahí que se cumple con el requisito dado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver los amparos en revisión **420/2015 y 923/2016**, sostuvo que los derechos reconocidos por el artículo 2 constitucional a los pueblos y comunidades indígenas, corresponden –en principio– a dichos grupos de forma colectiva; sin embargo, la fracción VIII, apartado A del citado artículo constitucional, *“permite que cualquiera de sus miembros o integrantes puedan hacer justiciables dichas prerrogativas de forma individual, estando en posibilidad de reclamar una afectación personal y colectiva al mismo tiempo”*.

Asimismo, en el amparo en revisión **499/2015** sostuvo que *“la autoadscripción constituye el criterio fundamental y suficiente para determinar quiénes deben ser considerados integrantes de pueblos o comunidades indígenas”*. Sostener lo contrario, es decir, que las personas indígenas deban estar obligadas a acreditar dicha condición, *“constituiría una grave violación a la libre determinación de los grupos indígenas y sus integrantes”*.

Como se aprecia de los anteriores precedentes, la auto adscripción es el criterio esencial para determinar si una persona es indígena y, por ende, si es titular de tales derechos, pues *“la definición de lo indígena no corresponde al Estado”*, sino que es prerrogativa de quienes tienen conciencia de pertenecer a un pueblo o comunidad indígena definirse como tales. De ahí que se cumple el requisito en estudio.

d) Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, pues no hay medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional.

5. ANÁLISIS INTERSECCIONAL E INTERCULTURAL DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN QUAHIJE

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 el sistema normativo interno conforme al cual se realiza la elección de las autoridades del municipio de San Juan Quahije, Juquila⁷.

Lo anterior, por ser necesario para conocer las especificidades culturales del derecho electoral indígena vigente en San Juan Quahije, 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.

Además, tratándose de derecho que involucran a las mujeres indígenas, se requiere de un acercamiento interseccional que permita identificar las características y factores subyacentes que entrecruzan las asimetrías de género con otro tipo de desigualdades. Por ello, el estudio es un documento necesario para resolver.

⁷ Cfr. **Estudio para el análisis interseccional e intercultural del sistema normativo interno del municipio de San Juan Quahije, Juquila, Oaxaca**, ordenado en el Acuerdo Plenario de Encauzamiento, Acumulación y Diligencias para mejor proveer de fecha dos de septiembre de dos mil veinte, dentro del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales de la Ciudadanía en el Régimen de Sistemas Normativos Internos y Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, identificados con las claves JDCI/121/2022 y JNI/24/2022 respectivamente.



6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Contexto

En atención a un análisis contextual de las controversias comunitarias 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, así como evitar la imposición de determinaciones que resulten ajenas a la comunidad, enseguida, se identifica el contexto político y social del Ayuntamiento.

- Datos históricos

San Juan Quiahije es una comunidad indígena originaria asentada en el territorio que hoy ocupa, desde tiempo inmemorial. A mediados del siglo XVI se inserta en la dinámica sociopolítica como pueblo sujeto de la Corona española hasta el siglo XIX, cuando se inicia el proceso de independencia de la Nueva España y el nacimiento de México como país independiente. Ya en ese contexto, en la división política judicial, municipal y estadística del Estado, de seis de mayo de mil ochocientos veintiséis, dicha localidad aparece registrada con el nombre de “Quiaixe”, perteneciente al partido Decimonono con cabecera en Juquila.

En mil ochocientos cuarenta y cuatro se reconoce al pueblo de “*Quiaije*” y su Rancho de la Cofradía como perteneciente a la subprefectura de Juquila.

En mil ochocientos noventa y uno, ya aparece registrado con el nombre de “*San Juan Quiahije*” como Ayuntamiento.

En diciembre de mil novecientos cuarenta y dos, acorde a la división territorial del Estado, aparece registrado el Ayuntamiento con la Agencia de policía de nombre “Cieneguilla”, como permanece registrado hasta la actualidad.

- Territorio

El *municipio de San Juan Quiahije* se ubica en la región Costa, aunque por su orografía pertenece a la Sierra Sur, ubicado a una altitud promedio de 1960 metros sobre el nivel del mar.



Junto con otros pueblos chatinos, rodean la cabecera distrital de Juquila, que representa un centro económico, político y administrativo de la región, con el cual históricamente mantienen tensas relaciones territoriales, que se expresan en una fuerte discriminación hacia la población chatina en razón de su etnicidad.

El municipio se compone principalmente de dos comunidades, la cabecera del mismo nombre, donde existe una colonia que lleva por nombre “San Juanito”, y la Agencia de Policía “La Cieneguilla”, existiendo otras pequeñas localidades conocidas por la costumbre como “cuadrillas” o “ranchos”, que en algunos casos se encuentran a cuatro o cinco horas de distancia de la cabecera, y que son lugares a donde las familias campesinas se trasladan en tiempos de siembra o cosecha.

- **Conflictos intercomunitarios**

De acuerdo con el estudio realizado,⁸ históricamente San Juan Quiahije ha mantenido relaciones territoriales tensas, especialmente con el pueblo mestizo de Santa Catarina Juquila,

⁸ Ibidem, pag. 4.



las cuales se expresan en constantes conflictos agrarios y una fuerte discriminación hacia la población chatina en razón de su etnicidad.

Por otra parte, si bien, los conflictos por linderos entre los pueblos chatinos, ha traído como consecuencia una frágil articulación regional y territorial, sin embargo, ello no ha sido obstáculo para mantener la identidad, la lengua y el vínculo entre sus pueblos, especialmente a través de las fiestas comunitarias.

- Aspectos lingüísticos

El chatino es una lengua indígena que goza de gran vitalidad en el municipio, en su variante central o chatino de las tierras altas occidentales o chatino de la sierra occidental, con un porcentaje de hablantes mayores de tres años de edad de 95.5% (noventa y cinco punto cinco por ciento) ⁹. De acuerdo con la investigación de campo realizada el nombre del municipio en chatino es *Kchĩ'K yá*.

Un aspecto demográfico intersectante señalado en el estudio y que revela desigualdades, es el porcentaje de personas monolingües en chatino y que no hablan el español; y dentro de este segmento, las mujeres. En particular, de dos mil quinientas diecisiete (2,517) personas mayores de quince años que hablan la lengua indígena, hay seiscientos once (611) personas monolingües, de las cuales 436 son mujeres y 175 son hombres. Esto es, 71% de las personas monolingües, son mujeres.

- Demografía

La población total del municipio es de cuatro mil doscientos tres (4,203) habitantes, distribuyéndose en dos mil trescientos cuarenta y dos (2,342) en la cabecera, un mil cuatrocientos veintiuno (1,421) en la Agencia y cuatrocientos cuarenta (440) en otras localidades. De estos, la población femenina mayor de

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2021). *Panorama sociodemográfico de Oaxaca: Censo de Población y Vivienda 2020*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Consultable en www.inegi.org.mx

dieciocho años en el municipio es de mil trescientos veintitrés (1'323), en tanto que la masculina es de novecientos cuarenta y dos habitantes (942).

Es decir, se desprende que el porcentaje de la población femenina en ese segmento, alcanza 58% de la población, lo que tiene explicación por el fenómeno de la migración masculina. Por otra parte, de acuerdo con el INEGI (2020), del total de hogares (889) del municipio, 45% está encabezado por mujeres (404 hogares), superando el promedio estatal que es de 31% de hogares. En la cabecera municipal, este porcentaje de jefaturas femeninas es aún mayor, pues alcanza 49% de los hogares.

Tanto el número de mujeres mayores de 18 años como el de hogares con jefatura femenina permitiría inferir que en el municipio la ausencia masculina es determinante. Sin embargo, a la luz de la visita de campo, y desde la percepción local, son muy escasos los hogares encabezados por mujeres, a menos que sean mujeres que gocen de autonomía económica.

Para explicar esta contradicción, el estudio indica que la migración masculina se presenta como un flujo constante, esto es, los hombres van y vienen. Dicho flujo migratorio masculino es interpretado a partir de una ecuación en la cual, mientras que la salida de la comunidad está condicionada por las necesidades económicas familiares, el regreso está condicionado por las necesidades colectivas, reguladas por los usos y costumbres.

Normativamente, todos los hombres deben regresar a cumplir con sus servicios y cargos so pena de una sanción y multa onerosa. Una vez cumplido el cargo, están libres para volver a migrar. Durante su ausencia, los hombres deben cubrir con pagos o cuotas, los tequios, asambleas o cooperaciones específicas. Existen varios mecanismos para hacerlo, por ejemplo, pagando a una persona para que cubra estas obligaciones y en el caso de las asambleas, quienes cubren la asistencia son las esposas.



De acuerdo con el estudio citado, los datos censales no expresan adecuadamente la dinámica sociodemográfica de los hogares. La migración masculina no significa el abandono del hogar y en el supuesto de que así fuera, la mujer regresa al hogar encabezado por su padre o hermano. De ahí que, en la percepción de la comunidad, los datos censales no son ciertos.

- **Organización sociopolítica**

El estudio citado indica que la organización social se basa en territorio ancestral compartido bajo la tenencia de bienes comunales por dos comunidades autónomas en su organización interna, integradas por un origen común y articuladas en la representación municipal y agraria.

Cada una de las comunidades tiene un sistema autónomo de ocho instituciones colectivas, a saber, (1) asamblea, 2) sistema de cargos, 3) tequios y cooperaciones, 4) fiestas y mayordomías, 5) elección y nombramiento de autoridades, 6) gobierno interno, 7) territorio comunal y 8) Sistema de justicia. En estos últimos cuatro, la comunidad de Cieneguilla se articula con la cabecera municipal. Esta estructura está definida por el mandato de la asamblea y es conceptualizada por la comunidad como sus usos y costumbres.

- **Sistema de cargos**

El sistema de cargos en ambas comunidades es cívico religioso, de cumplimiento obligatorio para los hombres, con base escalafonaria, con varias líneas de ascenso por el sistema y de creciente prestigio, de servicio gratuito, -salvo los casos del ayuntamiento que reciben dieta- con mecanismos alternos para suplir la inobservancia del escalafón, y con nombramientos hechos principalmente por la asamblea comunitaria.

El estudio realizado se enfocó en el sistema de cargos de la cabecera municipal, en donde el total de personas sirviendo en

este año se calculó en trescientas veinticinco (325) personas, principalmente hombres.

En un primer nivel del sistema se encuentran sirviendo cincuenta y nueve (59) personas y en la base de dicho sistema están treinta topiles. El número de topiles varía y son "buscados" por las autoridades en funciones; es decir, no se nombran en asamblea, porque se considera una obligación individual y general.

Ser topil es el primer cargo en el que se insertan los hombres jóvenes una vez cumplidos los 18 años o si se ha dejado de estudiar. Una de las funciones más importantes que tienen es la de ser la base de los tequios constantes que se realizan en la comunidad.

A partir de esta base, se inicia el escalafón de servicios, siguiendo como mayor de topil y posteriormente, como teniente de topiles.

En este punto, el sistema toma una línea vinculada al ámbito espiritual y religioso como tequitlato o tititlato, siguiendo como juez de vara, mayordomo de una de tres mayordomías específicas: Virgen de la Asunción (15 agosto); Carnaval (no tiene fecha fija; y Virgen del Rosario (7 de octubre).

También se puede continuar ascendiendo en cargos como sacristanes y coordinación de la iglesia, encargados de los catequistas; o bien continuar en ascenso en dos servicios específicos como vaquero primero y continuando en el cargo de rancharo después, ambos encargados del ganado que la comunidad tiene en colectivo.

Posteriormente, a partir de estos cargos religiosos el sistema se concentra en un nivel intermedio de un conjunto de doce (12) Comités, en cuya integración participan globalmente un total de cincuenta y siete (57) personas. Destacan ocho comités de los distintos niveles educativos, salud, agua potable, tienda comunitaria y banda de música municipal.

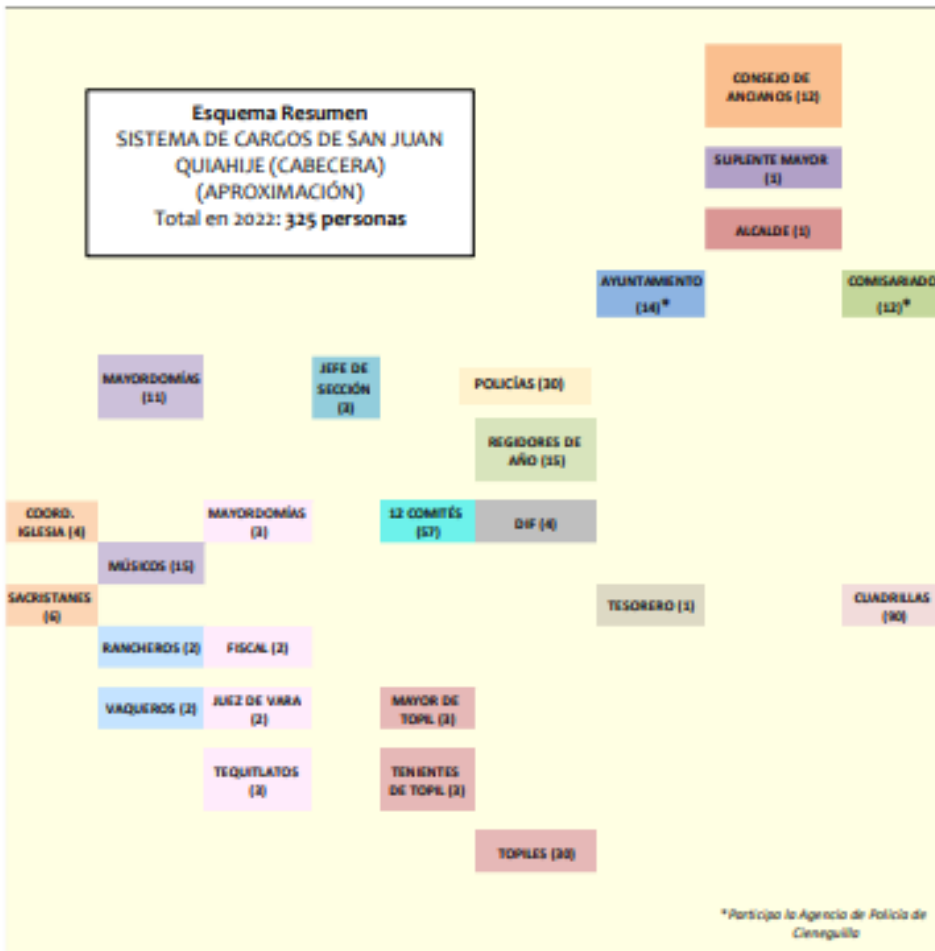


Se sigue avanzando por el sistema como regidores auxiliares y jefes de sección hasta formar parte del sistema de policías comunitarios. Otros cargos que hacen parte de este nivel intermedio son el Comité del DIF municipal, el tesorero y los jefes de cuadrillas.

En este punto, el sistema ofrece la posibilidad de cubrir la inobservancia previa a través de las mayordomías. Además de las tres (3) mayordomías que realizan los tequitlatos, existen once (11) más. Las Mayordomías se realizan por una promesa al santo, de manera voluntaria y con la participación de la autoridad. Es importante señalar, que algunas de las mayordomías realizan su convivio cuando hay nombramientos, lo que da un sentido espiritual y religioso a los nombramientos. También los músicos están exentos de prestar cargos.

Una vez cubiertos estos niveles, se entra de lleno en el espacio civil de representación colectiva, que articula tanto a la cabecera municipal como a la agencia. Se trata por un lado, de la estructura de doce (12) cargos correspondientes al Comisariado de Bienes Comunales y su Consejo de Vigilancia; y por otro lado, del Ayuntamiento o Cabildo municipal, compuesto por catorce (14) cargos, de los cuales dos son los únicos suplentes de la presidencia y sindicatura.

Finalmente, el sistema culmina con dos cargos honoríficos y de respeto, el alcalde y por último, el suplente mayor, que personas condecoradas de las costumbres y de la vida religiosa de la comunidad; cuentan con la autoridad moral y el prestigio que les confiere su trayectoria de vida y servicio que han dado a su comunidad. Y finalmente, se encuentra el Consejo de Ancianos que, aunque no es un cargo formalmente, si es un lugar también de honor.



Lo anterior descrito, puede graficarse de la siguiente forma, de acuerdo con el cuadro elaborado en el dictamen de la visita in situ desahogada en diligencias para mejor proveer.

Concluyéndose que el sistema de cargos de la comunidad es bien definido y obligatorio para sus miembros, de modo que para la participación como autoridad superior y como honorífica, es necesario participar de su sistema escalafonario, costumbre que ha perpetuado por generaciones en su vida común.

- El tequio y las cooperaciones

El tequio es la institución comunitaria determinante de la organización colectiva en San Juan Quiahije. De acuerdo con el estudio, no solamente es una actividad de beneficio colectivo convocada por las autoridades municipales para que la ciudadanía participe y cumpla con esta obligación, sino que es una actividad que realizan constantemente quienes están insertos en el sistema de cargos. Es decir, tanto autoridades municipales como agrarias y particularmente la estructura de los



topiles hacen tequio permanentemente. Los tequios se realizan para la limpieza constante de caminos en el que participan algunas mujeres a nombre de sus esposos o los de recolección de basura en donde se convoca a todo el pueblo. Otros tequios que se hacen con la participación de la ciudadanía son los de las escuelas, lo de las autoridades, los de emergencia por incendios o derrumbes y los llamados de “costumbre” asociados al ámbito religioso y espiritual.

- **Integración de las mujeres en la estructura de cargos y servicios**

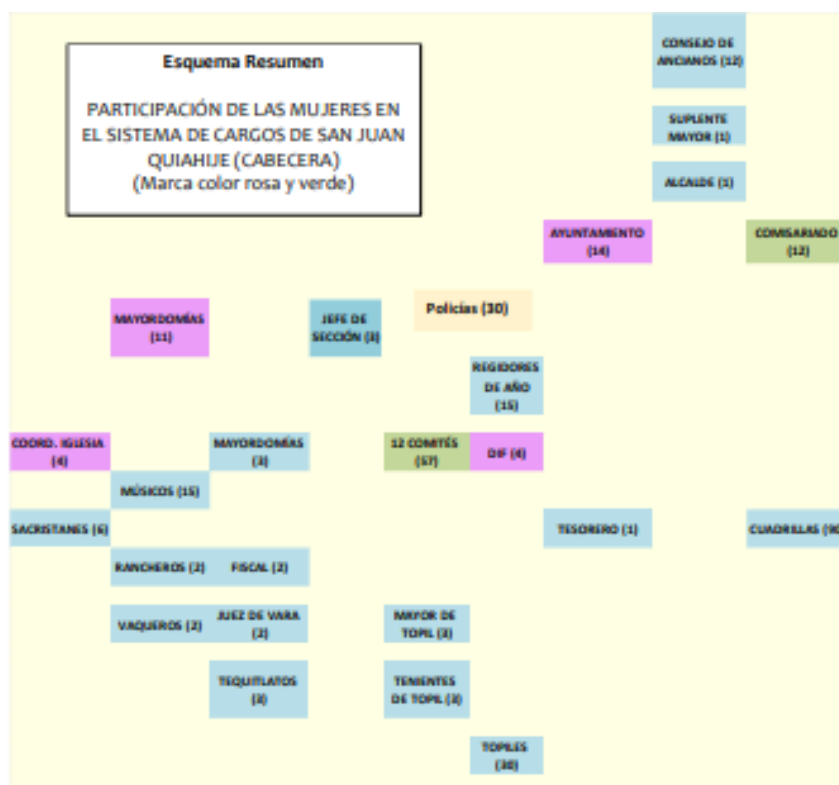
Desde la perspectiva de los cambios internos que incorporan o amplían la participación de las mujeres en la vida pública, tanto en la cabecera municipal como en la agencia de policía, se han dado de forma paulatina y creciente pero no exentos de tensión.

De acuerdo con el estudio, la migración masculina ha sido un factor clave para la participación de las mujeres en las distintas asambleas comunitarias, siendo ellas el segmento mayoritario. Sin embargo, para aquellas que mantienen el vínculo parental con el esposo migrante, su participación se realiza a nombre de éste y las listas de asistencias son firmadas con el nombre del esposo. Las mujeres que son solteras o madres solteras también participan en la asamblea sin ninguna restricción.

En el sistema de cargos también se han dado cambios recientes y las mujeres comienzan a ser nombradas o consideradas. Así, en donde más presencia hacen las mujeres es en el nivel intermedio de los distintos Comités, pero lo hacen a nombre de sus esposos. Esto quiere decir que el nombramiento se hace al hombre y si éste se encuentra fuera de la comunidad, se considera válido que sea la esposa quien lo represente o sustituya.

En la actualidad, la posición de las mujeres en el sistema de cargos de la cabecera y en los espacios compartidos con la agencia de policía son los siguientes: cuando el nombramiento

es directo, en la coordinación de iglesia, mayordomía, DIF, Ayuntamiento; y en donde participan a nombre del esposo o su participación es escasa, en los Comités y en el Comisariado de Bienes Comunales.



Ello con independencia que desde el año dos mil dieciséis, se hayan nombrado a una mujer para la integración del Ayuntamiento, en el periodo 2017-2019, ocupando la recién creada regiduría de Cultura y Recreación. En la elección de dos mil diecinueve para el periodo 2020-2022, se nombraron dos mujeres: una en la regiduría de Cultura y Recreación; y la otra nombrada en asamblea extraordinaria, en la creada regiduría de Ecología. En la elección de dos mil veintidós para el periodo 2023-2025 fueron nombradas cuatro mujeres, en las regidurías de Cultura y Recreación, Vialidad y Transporte, Educación y Salud.

Otro avance importante es que ha aumentado el número de mujeres propuestas en las asambleas de elección; sin embargo, y aunque la participación de las mujeres sigue estando anclada a su situación conyugal –como solteras o madres solteras– y que es una incorporación cuestionada por no ser parte del sistema escalafonario, el estudio señala que en la percepción local se



valora en las mujeres propuestas su trayectoria personal en algún servicio, la edad, el hecho de que tenga una posesión y el compromiso con la colectividad.

De manera trascendental, para este último período fue nombrada una mujer de la agencia municipal de Cieneguilla, lo que supone la aplicación de un criterio que hasta ahora había operado sólo para los hombres: el nombramiento de migrantes. En efecto, la regidora de vialidad y transporte electa es una mujer que se encuentra en los Estados Unidos y que deberá regresar para incorporarse al nuevo ayuntamiento.

No sobra señalar que las mujeres también comienzan a ser incluidas como parte del personal contratado por el ayuntamiento, específicamente en el área de secretaría municipal. En el ámbito agrario también se ha hecho una incorporación, pero poco eficaz en las suplencias, sin que realmente las mujeres cumplan el cargo, pues en Quiahije no hay comuneras reconocidas, siendo este un elemento consustancial al nombramiento y una problemática aún sin alternativa de solución. La instancia municipal de la mujer no opera.

Finalmente, la participación de las mujeres en las mayordomías o en otros espacios religiosos y espirituales ya se presentan.

- **Causas de la poca participación de las mujeres en la vida pública - Factores que inhiben la elección y nombramiento de mujeres en el Ayuntamiento**

De la lectura del estudio realizado se colige que, independientemente del avance que se ha dado en los últimos años con la elección y nombramiento de las mujeres en los cargos municipales, existen factores objetivos y subjetivos que dificultan el nombramiento de las mujeres. Estos factores deben analizarse desde tres perspectivas: interseccional, de género e intercultural.

En primer lugar y **desde una perspectiva estrictamente interseccional**, la población femenina mayor de 18 años enfrenta desigualdades sociales que se entrecruzan con relaciones de género. Así, aspectos como el alto porcentaje de mujeres monolingües 71% respecto a los hombres; o el alto número de mujeres analfabetas (490 mujeres respecto a 217 hombres) son cifras que evidencian desigualdades de la población indígena acentuada para las mujeres.

El nivel de escolaridad en general de la población es muy baja, pues 66% concluyó la educación básica siendo pocas las personas que han alcanzado el nivel medio superior. Entre la población femenina la condición de escolaridad es aún más baja especialmente entre mujeres mayores a treinta años, de acuerdo a los datos ofrecidos en el estudio.

Adicionalmente a estos factores, la gran mayoría de las mujeres son dependientes del ingreso derivado de las remesas que envían sus esposos migrantes, es decir, no gozan de autonomía económica y son responsables del bienestar familiar basado en el gasto y en la producción para el autoconsumo, con bajos niveles de inversión productiva,

En ese sentido, se deduce del estudio que la inserción de las mujeres como mujeres indígenas en una estructura socioeconómica mayor con evidentes desventajas para la población indígena en general, la afecta de manera diferenciada respecto a los hombres, cuyas condiciones, aunque similares, no son las mismas.

En segundo lugar, desde **una perspectiva de género**, como en la mayoría de las sociedades, las asimetrías de poder están en relación directa con la diferencia de género y la subordinación de las mujeres, de manera que los roles de género han estado arraigados y reforzados constantemente. En el dictamen se señala que, para muchos hombres, tanto jóvenes como mayores, los roles familiares son la base de la vida en la comunidad, en



donde las expectativas de proyecto de vida para las mujeres se concentran en la reproducción familiar —el indicador de fecundidad es de 3.32 casi el doble del promedio estatal de 1.6. hijos nacidos vivos—, la vida doméstica y la dependencia económica de los hombres.

Sin embargo, el estudio también indica que en la vida práctica de esta sociedad ha cambiado sustancialmente, debido a factores tales como una mayor escolaridad de las mujeres jóvenes, la aceptación del noviazgo que hasta hace unas décadas estaba prohibido e incluso, aunque no de manera generalizada, con la migración masculina se han dado rupturas de algunas parejas, el abandono de mujeres con hijos y el surgimiento de un sector de mujeres identificadas como “libres”, esto es, madres solteras.

Al respecto, el estudio revela que, ante las presiones gubernamentales actuales por la incorporación de las mujeres en los espacios de representación municipal o agraria, los hombres identifican que las únicas mujeres que podrían ocupar los cargos son justamente este segmento “mujeres solas”, ahondando diferencias intra-génericas entre éstas y las casadas, que son mayoría y que estarían exentas del cumplimiento de los cargos pues sus maridos cumplen con estos servicios. De hecho, en esta dimensión intra-génerica, las esposas de una proporción importante de hombres que está en servicio, estarían impedidas de asumir también ellas un cargo. Así, la participación y el ejercicio de derechos políticos sigue anclado o condicionado al estatus conyugal de las mujeres.

En la exploración de elementos subjetivos o de percepción de la problemática de la incorporación de las mujeres en los espacios de representación municipal, el estudio identificó dos lecturas diferenciadas para mujeres y para hombres.

Mientras que para las primeras el problema está situado en las condiciones en las que participan o llegan al cargo, sin la legitimidad normativa y social requerida, que las hace víctimas

de señalamientos, especialmente entre los hombres jóvenes que cuestionan que se nombre a mujeres que no han hecho el esfuerzo y sacrificio que ellos sí están haciendo desde que son topiles especialmente en los tequios; así como la vivencia de ser señaladas por ocupar espacios tradicionalmente masculinos que pone en entredicho la concepción de la comunidad de honorabilidad al ser mujeres, más aun siendo mujeres madres solteras, son elementos que inhiben, generan inseguridades e desincentivan la voluntad de participar en lo público.

Para los hombres, en cambio el problema está situado en, por un lado, la imposibilidad de que las mujeres se incorporen al escalafón de servicios y tengan que dar tequios, pues se estima que “físicamente” las mujeres no pueden cumplirlos o no pueden asumir roles de policías en la defensa del territorio; y por otro, se cuestionan si la incorporación de las mujeres al sistema no implicaría prácticamente el fin del propio sistema, particularmente en su carácter escalafonario y ritual.

Estos factores subjetivos sin duda explican el hecho de que los hombres tampoco expresen voluntad a favor de que las mujeres participen voluntariamente, más aún si están casadas.

Finalmente, y desde una **perspectiva intercultural**, los sistemas normativos internos de ambas comunidades integrantes del municipio, no han realizado los ajustes o una armonización con pertinencia cultural que incorpore a las mujeres desde su propio código jurídico, sus valores escalafonarios y a partir de cambios consensados por el colectivo.

Hasta ahora el aumento en el número de mujeres electas en el *Ayuntamiento* ha sido resultado de la preocupación genuina y de los esfuerzos internos para el cumplimiento de la exigencia constitucional de paridad, bajo la presión de una posible invalidación de la elección.

Además, no se tiene un censo o lista, como sí se tiene con los hombres, que permita identificar la situación particular de las



mujeres y determinar si pueden o no ser propuestas bajo criterios que no sean solamente el hecho de que estén “solas” o ser madres solteras.

Los nombramientos que se han realizado hasta ahora se han hecho fuera del propio sistema atendiendo a los mandatos del Estado Mexicano sin un diálogo intercultural con el sistema normativo interno, sus valores y necesidades.

A pesar de la incertidumbre que genera para hombres y mujeres, el estudio señala que algunas personas creen que no es una situación irreconciliable, que el cambio es inevitable y que no se ha “hecho la reflexión” necesaria para encontrar una salida a la problemática; que sí se pueden hacer ajustes a las normas comunitarias y compromisos de respeto hacia las mujeres que estén ocupando los cargos.

6.2. Materia de la controversia

El tres de mayo se celebró la Asamblea General Comunitaria para elegir a las concejalías integrantes del *Ayuntamiento*, correspondiente al trienio 2023-2025, desarrollándose de la siguiente forma:

- Se inició con la presencia de las autoridades de civiles del *Ayuntamiento* y las autoridades Agrarias - Comisariado de Bienes Comunales-.
- Al pase de lista se constató la presencia de 1140 personas, las cuales 997 corresponden a hombres y 163 a mujeres.
- Se hizo saber a la comunidad la obligación que tenían de integrar de forma paritaria las autoridades del *Ayuntamiento*, conforme al Decreto número 1511 emitido por la Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado, por tanto, se estableció que, al estar integrado el cabildo por 12 concejalías propietarias y 2 concejalías suplentes, los cargos a elegir constituían 14, así para alcanzar la paridad en su integración debía elegirse 7 mujeres y 7 hombres.

Sin embargo, la comunidad determinó que: la integración de las mujeres en el cabildo sería de manera gradual y progresiva; por tanto, en la elección de las autoridades del trienio 2023-2025, se incorporarían a 2 mujeres más conforme a la última integración -4 concejalías a mujeres-, al considerar que debía respetarse su sistema de cargos, pues en ejercicio a sus derechos de libre autonomía y determinación, no era posible que se les obligara a cumplir con una norma que previamente no les habían sido consultada.

- Se realizó la designación de la mesa de debates, correspondió a 4 hombres y 3 mujeres, en la siguiente forma: Luis Osorio Mendoza, Presidente; Severina Baltazar Baltazar, Secretaria; Tomás zurita cruz, Escrutador; Valentina Méndez Cruz, Escrutadora; Rosendo Domingo Lorenzo, Escrutado; Araceli Peña Baltazar, Escrutadora y Sergio Cruz Santos, Escrutador.
- Una vez instalada la mesa de debates, se llevó a cabo el nombramiento de las personas que debían ocupar las concejalías del *ayuntamiento*, conforme a lo siguiente:
 - Respecto al cargo propietario y suplente de la Presidencia Municipal y Sindicatura, se postularon a candidatos hombres.
 - En cuanto al cargo propietario de la regiduría de Hacienda, se postuló a un candidato hombre y una candidata mujer, obteniendo el triunfo el candidato hombre.
 - Referente a la regiduría propietaria de Obras Públicas, se postularon a 2 candidatos hombres.
 - Ahora bien, respecto a las regidurías propietarias de Salud y Educación, al determinar la comunidad que dichos cargos debían ser ocupados por mujeres, se realizó la postulación sólo de personas de este género.



- Por cuanto hace a las regidurías propietarias de Agua Potable y Ganadería, se realizaron postulaciones de candidatos hombres.
 - En la regiduría propietaria de Vialidad y Transporte, se llevó a cabo la postulación de candidatas mujeres.
 - Ahora bien, en la regiduría propietaria de Deportes se realizaron la postulación de candidatos hombres.
 - En lo que respecta a la regiduría propietaria de Cultura y Recreación se realizaron postulaciones de candidatas mujeres.
 - Por último, respecto a la regiduría propietaria de Ecología se realizaron postulaciones de candidatos hombres.
- En consecuencia, la integración del *Ayuntamiento* quedó se la siguiente forma:

CARGOS	PROPIETARIOS	SUPLENTE
PRESIDENCIA MUNICIPAL	CARLOS OROCIO CRUZ	VALENTÍN CRUZ CRUZ
SINDICATURA MUNICIPAL	EMIGDIO ABEL CRUZ ZURITA	MARGARITO OROCIO MENDOZA
REGIDURÍA DE HACIENDA	AGUSTÍN CRUZ CRUZ	NO EXISTE SUPLENTE
REGIDURÍA DE OBRAS PÚBLICAS	FELICIANO OROCIO DÍAZ	NO EXISTE SUPLENTE
REGIDURÍA DE SALUD	JULIANA CRUZ BALTAZAR	NO EXISTE SUPLENTE
REGIDURÍA DE EDUCACIÓN	EPIFANIA MÉNDEZ VÁSQUEZ	NO EXISTE SUPLENTE
REGIDURÍA DE AGUA POTABLE	JUAN MÉNDEZ CRUZ	NO EXISTE SUPLENTE
REGIDURÍA DE GANADERÍA	CIRILO BALTAZAR VÁSQUEZ	NO EXISTE SUPLENTE
REGIDURÍA DE VIALIDAD Y TRANSPORTE	FELICIANA CUEVAS CRUZ	NO EXISTE SUPLENTE

REGIDURÍA DEPORTES	DE	RAMIRO HERNÁNDEZ BALTAZAR	NO EXISTE SUPLENTE
REGIDURÍA CULTURA RECREACIÓN	DE Y	HILARIA CRUZ SANTOS	NO EXISTE SUPLENTE
REGIDURÍA ECOLOGÍA	DE	FERNANDO GUADALUPE CANSECO	NO EXISTE SUPLENTE

- Concluido el nombramiento de las autoridades del *Ayuntamiento*, se llevó a cabo la designación de los siguientes cargos:

Tesorero municipal	Bonifacio Cruz García
Suplente mayor	Alberto Canseco Apolonio
Alcalde	Sotero Orocio Méndez
Juez de Vara	Eliseo Canseco Días Tomas Cristóbal Baltasar
Fiscales	A quienes se habían desempeñado como Jueces de Vara
Vaqueros	Celso Baltazar Cruz Librado Santos Cruz Cargo que se designa por escalafón

- Finalmente se realiza la clausura de la asamblea.

Una vez que fue remitida la documentación de la elección al *Instituto Electoral*, éste se pronunció respecto a la validez en el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-25/2022, declarando como **jurídicamente no válida la lección ordinaria** de concejalías del *Ayuntamiento*, celebrada el tres de mayo, a partir de lo siguiente:

- Se consideró que el proceso de elección se había realizado con apego a las normas establecidas por la comunidad o los acuerdos previos, es decir, conforme al Sistema Normativo vigente en el municipio de San Juan Quiahije.
- Ello, porque la convocatoria se había emitido por el Presidente y Síndico Municipal.



- En cuanto a la difusión de la convocatoria, el instituto **constató** su difusión: mediante 5 Regidores anuales y 5 topiles, quienes conformaron dúos para recorrer las secciones de la comunidad e informar a la población verbalmente, casa por casa; la colocación de la convocatoria en los lugares más concurrentes y por medio de altavoz, en el municipio y Agencia Cieneguilla.
- Se declaró la instalación de la Asamblea General Comunitaria con el quórum legal de 1140 asambleístas, de los cuales 977 fueron hombres y 163 mujeres.
- Se hizo del conocimiento de la Asamblea General Comunitaria el cumplimiento de la integración paritaria de sus autoridades del Ayuntamiento, conforme al Decreto de ley número 1511 emitido por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- El nombramiento de una Mesa de los Debates se sometió a votación de los asistentes, por lo que a mano alzada la mayoría de los participantes dieron su consentimiento.
- Se clausuró la Asamblea siendo las veinte horas con cinco minutos del día de su inicio, sin que existiera alteración del orden o irregularidad alguna que hubiese sido asentada en el acta de la Asamblea General Comunitaria.
- Se consideró que se contó la participación real y material de las mujeres, libre de violencia y en condiciones de igualdad con respecto de los hombres, al contar con una intervención de 163 mujeres y sin que existiera alguna inconformidad o controversia planteado por las mujeres de San Juan Quiahije.
- Respeto a la determinación de nombrar a un total 4 mujeres para integrar el *Ayuntamiento* junto con 10 hombres, es decir, 2 mujeres más que la administración saliente, se consideró que la integración gradual y progresiva de las mujeres al *Ayuntamiento* es una decisión basada en el consenso legítimo de sus integrantes, precisamente porque 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, conforme al artículo 2, apartado A, fracción III, de la *Constitución General*.

- No obstante, se estimó que la elección de las autoridades del Ayuntamiento de la comunidad indígena **no cumplía con el principio de paridad**, exigido en el artículo tercero transitorio del Decreto 1511 del Congreso del Estado, en el que se precisó el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca¹⁰.

¹⁰ En efecto, la *Instituto Electoral*, decidió ... **c) El artículo tercero transitorio del Decreto 1511 y el derecho a la autonomía y libre determinación de los Pueblos y Comunidades Indígenas.** No pasa desapercibido para esta autoridad administrativa electoral que el artículo tercero transitorio del Decreto 1511 precisó que para el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca respecto de la paridad en sistemas normativos internos o indígenas, esta será gradual; finalmente, el mismo precepto, dispuso que se debe lograr su cabal cumplimiento en el año de 2023, lo que implica que si los municipios donde eligen a sus autoridades de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales no tienen paridad en la integración de los ayuntamientos, será motivo de **invalidez**.

Sin embargo, existen diversas disposiciones legales, constitucionales, convencionales y jurisprudenciales que exigen el respeto a la libre determinación de las comunidades indígenas, incluso, el numeral 3 del artículo 15 de la Ley de Instituciones Local establece que, en asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, las autoridades competentes actuarán y emitirán sus determinaciones, de conformidad con los principios **pro persona, progresividad, buena fe, justicia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y respeto a la diversidad cultural**, en el marco del pluralismo jurídico, considerando los sistemas normativos indígenas, en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal; y, garantizando el principio de paridad de género en cumplimiento de lo establecido en los artículos 16 y 25 de la Constitución Local **en un marco de progresividad e interculturalidad**.

Esta situación coloca a este Consejo General en el dilema de determinar qué disposición o disposiciones aplicar en el caso concreto de la comunidad indígena chatina de San Juan Quiahije respecto de su proceso electivo, cuya integración se detalló en el apartado anterior.

Al efecto, la solución nos la proporciona el propio artículo 1º, segundo párrafo, de la Constitución Federal al disponer que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia**, lo que es conocido en la doctrina como el principio pro persona. La Constitución de Oaxaca contiene una disposición similar en el tercer párrafo del numeral 1º, inclusive, precisó que *“ninguna norma jurídica podrá restringir los derechos humanos ni sus garantías”*.

Ello implica que el principio pro persona opera como un criterio que rige la selección entre: (i) dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección; o (ii) dos o más posibles interpretaciones admisibles de una norma, de modo que se acoja aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho.

En el Caso *Pueblos Kaliña y Lokono Vs Surinam*, párrafo 251.1, la Corte IDH determinó que se deben respetar *“los mecanismos internos de decisión de controversias en materia indígena, los cuales se encuentren en armonía con los derechos humanos”*. Entonces, los conflictos entre la comunidad y sus integrantes o ex integrantes, los aspectos que atañen a la vida interna de las comunidades como lo es el nombramiento de sus autoridades, es una cuestión que, en principio, debe ser resuelta por la propia comunidad.



6.3. Planteamientos ante este Tribunal Electoral

Los promoventes sostienen un desconocimiento o limitación de los derechos colectivos de la libre determinación y autonomía con que goza la comunidad indígena a la que pertenecen, conferido en el artículo 2º de la *Constitución General*, dado que el acuerdo controvertido, declaró como **jurídicamente no válida la lección ordinaria** de concejalías del *Ayuntamiento*, celebrada el tres de mayo, con forme a lo siguiente:

- En el juicio JNI/24/2022, se hacen valer:

Por su parte, el Comité de los Derechos Humanos, en la Observación General 23 relativo al numeral 27 que hace referencia al derecho de las minorías indicó que el *“goce de esos derechos puede requerir la adopción de medidas jurídicas positivas de protección y medidas para asegurar la participación eficaz de los miembros de comunidades minoritarias en las decisiones que les afectan”*.

En la Recomendación General 23 relativa a los derechos de los pueblos indígenas (1997), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial exhortó a los Estados parte a que garantizaran que los miembros de los pueblos indígenas gozaran de derechos iguales con respecto a su participación efectiva en la vida pública y que no se adoptara decisión alguna directamente relacionada con sus derechos e intereses sin su consentimiento informado.

Precisamente, en cumplimiento a las disposiciones convencionales y jurisprudenciales ya referidas, este Consejo General determina que la asamblea electiva de concejalías del Ayuntamiento de San Juan Quiahije tiene matices de validez, toda vez que se realizó conforme al derecho a la autonomía y libre determinación, la cual esta autoridad está obligada a garantizar y respetar, empero dicha asamblea no ajustó su actuar a los parámetros de control constitucional y convencional en materia de paridad de género, por una parte agregan en atención al principio de progresividad dos mujeres, es un esfuerzo que realizó la asamblea para integrar dos mujeres mas a su cuerpo colegiado que resultó electo, el tres de mayo del dos mil veintidós, para lo cual es preciso determinar que dicho esfuerzo no es suficiente para este Consejo General para calificar como legalmente valida dicha asamblea, por ellos es menester establecer que conforme al decretos 1511, que se publicó, el 30 de mayo de 2020, en el Periódico Oficial de Oaxaca, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO), respecto al principio de paridad de género para los municipios que se rigen bajo Sistemas Normativos Indígenas, en el Tercer artículo transitorio establece que:

“TERCERO.- Para el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca respecto de la paridad en sistemas normativos internos o indígenas, esta será gradual, logrando su cabal cumplimiento en el año de 2023”

De lo cual se colige que aun cuando el esfuerzo de la asamblea comunitaria al incluir un total de 4 mujeres no resulta suficiente para garantizar la paridad de género de las mujeres del Municipio de San Juan Quiahije, hecho que no es acorde con los parámetros de control constitucional y convencional en materia de paridad de género, por ello no es posible asumir una actitud de patriarcado que permita determinar que la inclusión de un número menor de mujeres en la distribución de los espacios en la vida publica del poder del Estado en el ámbito municipal, sea considerada como legalmente valida al incumplir con la paridad en los espacios públicos para las mujeres.

Pues por una parte la asamblea cumple con los requisitos acorde a su sistema normativo indígena sin embargo, el derecho de las mujeres a integrar los cargos edilicios en paridad de género no puede esperar, sino esta autoridad como órgano garante de los derechos de las mujeres en tutela de las mujeres de San Juan Quiahije, estima que no se ajustó a los derechos políticos de las mujeres. ...

La violación al derecho de votar y ser votados(as) de las personas integrantes de la comunidad indígena, al no respetarse el sistema de cargos del sistema normativo de la comunidad.

La omisión de analizar la falta de participación de las mujeres en la vida comunitaria, de ahí que la implementación de la paridad debe realizarse de manera paulatina.

La inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto 1511 emitido por el Congreso del Estado, publicado el treinta de mayo de dos mil veintidós.

- En el juicio JNI/27/2022, se establecen los siguientes agravios:

La implementación de la paridad de género implica la asimilación de un cuerpo normativo ajeno a la cosmovisión de la comunidad indígena.

La imposición de la paridad niega la autorregulación de la comunidad, pues conlleva abandonar sus estructuras centenarias para cumplir con una visión occidental.

La inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio del decreto 1511 emitido por el Congreso del Estado, publicado el treinta de mayo de dos mil veintidós.

6.4. Cuestión a resolver

Conforme la litis planteada primeramente este Tribunal deberá determinar si el Decreto 1511 de dos mil veinte, era exigible al *Ayuntamiento*, conforme su artículo tercero transitorio, una vez analizando lo anterior, se deberá estudiar si en su caso, fue ajustado a derecho la determinación del *Instituto Electoral* de considerar jurídicamente no válida la elección de concejalías controvertida.

6.5. Decisión

Este Tribunal Electoral considera que se debe **revocar** el acuerdo controvertido porque, la regla de paridad exigida por la



responsable cobra vigencia hasta el año dos mil veintitrés; además, se considera que en la elección de las autoridades del *Ayuntamiento* se garantizó la participación de las mujeres, pues del análisis derivado del estudio en campo, se constata que hay un evidente avance de la participación de las mujeres en la vida comunitaria y en el ejercicio de los derechos político-electorales, a pesar del contexto en el cual se cruzan desigualdades estructurales que los afecta como población indígena y de manera diferenciada para las mujeres indígenas.

6.6. Justificación de la decisión

Marco normativo

El artículo 2, párrafo primero, de la *Constitución General* reconoce que México es una Nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

A su vez, el apartado A) del referido precepto, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otras cosas, elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

Tal postulado se encuentra en el artículo 16, párrafo 8, Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, al reconocer los sistemas normativos internos de las comunidades

indígenas y afromexicanas, así como la jurisdicción a sus autoridades comunitarias.

❖ Principio de maximización de la autonomía

La línea de interpretación perfilada por la *Sala Superior* ha establecido que, al momento de resolver las controversias vinculadas con derechos colectivos de comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos resulta necesario observar los principios de **autoidentificación; maximización de la autonomía y pleno acceso a la justicia**, tomando en cuenta las especificidades culturales, como principios rectores¹¹, en esencia:

- Debe evitarse la injerencia en las decisiones que le corresponden a estos pueblos y comunidades, por ejemplo, en el ámbito de sus autoridades, instituciones, sistemas jurídicos y opciones de desarrollo.
- Las autoridades jurisdiccionales están obligadas a respetar el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, lo que se traduce en la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno¹².

Bajo la línea de interpretación del máximo órgano en materia electoral, se debe considerar lo dispuesto en la *Constitución General*, en los instrumentos internacionales y en las mejores prácticas judiciales en situaciones de conflictos interculturales, al momento de resolver sobre los **derechos individuales y colectivos que involucren personas, comunidades y pueblos indígenas**, deben considerarse los principios de auto identificación, maximización de la autonomía y pleno acceso a la

¹¹ Así lo sostuvo el citado órgano colegiado al resolver los expedientes SUP-REC-611/2019, SUP-REC-817/2017 y SUP-REC-19/2014.

¹² En términos de la jurisprudencia 37/2016, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO".



justicia considerando las especificidades culturales, como principios rectores.

❖ **Derecho al autogobierno como manifestación del derecho fundamental a la libre determinación**

La *Sala Superior* ha sustentado que el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende¹³:

- El reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando los derechos humanos de sus integrantes.
- **El ejercicio de sus formas propias de gobierno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales**, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.
- La participación plena en la vida política del Estado.
- La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indispensable para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

❖ **Asamblea general comunitaria como máxima autoridad en una comunidad indígena**

La *Sala Superior* ha considerado que la Asamblea General Comunitaria es la máxima autoridad en una comunidad indígena —como una expresión o manifestación de la maximización del

¹³ Jurisprudencia **19/2014**, de rubro: “**COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGBIERNO**”.

principio de autonomía— y sus determinaciones tienen validez, lo cierto es que los acuerdos que de ella deriven deben respetar los derechos fundamentales de sus integrantes, ya que éstos constituyen, en definitiva, derechos humanos, tomando en cuenta —y, en ocasiones, ponderando— otros principios constitucionales aplicables, como el de autodeterminación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas¹⁴.

Lo anterior, en la inteligencia de que se debe privilegiar en todo momento las determinaciones que adopte la comunidad que sean producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autonomía, teniendo en cuenta, además, que no todo consenso se da por unanimidad y que, en todo caso, se debe atender al número de comunidades involucradas en la decisión y al número de las que manifiesten su aprobación con lo decidido, cuando dadas las circunstancias no es posible alcanzar un consenso comunitario y se han implementado métodos de consulta y mediación.

❖ **Flexibilidad de los sistemas normativos de las comunidades indígenas**

La *Sala Superior* consideró que los sistemas normativos internos no son rígidos respecto de las necesidades y reivindicaciones de sus integrantes, pues en ejercicio de su autonomía como expresión del derecho a la libre determinación, los integrantes de las comunidades tienen el derecho de cambiarlos, a partir de sus propias consideraciones para mejorar la preservación de sus instituciones¹⁵.

Porque, a partir del **consenso comunitario, se pueden realizar los ajustes necesarios a los métodos electivos**, a efecto que regulen las nuevas situaciones comunitarias que se presentan, derivado de la propia evolución de la comunidad.

¹⁴ En las ejecutorias dictadas en los expedientes identificados con las claves **SUP-REC-440/2014 y acumulados y SUP-REC-14/2014**.

¹⁵ Véase la sentencia **SUP-REC-422/2019**.



De ahí que, cuando sea cuestionado el método electivo, la actuación de los órganos jurisdiccionales siempre debe observar el principio de **menor intervención a los pueblos y comunidades indígenas**.

❖ Paridad de género



El parlamento Latinoamericano y Caribeño la define como una *medida democratizadora que implica la participación equilibrada de mujeres y hombres en todos los procesos decisorios del ámbito público y privado*, entendida como una meta a la que aspiran los poderes públicos como fundamento de su legitimación democrática, y a través del impulso del Estado, debería igualmente constituir una aspiración del sector privado, academia, sociedad civil, etcétera¹⁶.

El citado texto también señala que la paridad es una meta que debe ser entendida como una medida definitiva a la que deben aspirar todos los poderes del Estado, para lograr una representación equilibrada entre hombres y mujeres, en todos los procesos decisorios.

Debiendo adoptar incluso, medidas especiales de carácter temporal tales como las cuotas de género, que buscan eliminar desventajas existentes, para que, con compromisos de aplicación progresiva, paulatinamente pueda alcanzarse.

El pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en sus artículos 3 y 26, dispone que los Estados parte, se comprometen a garantizar a mujeres y hombres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto, ya que toda la ciudadanía tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, así como tener acceso en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de cada país.

¹⁶ Véase Norma Marco para consolidar la democracia paritaria. Pag. 9, https://parlatino.org/pdf/leyes_marcos/leyes/consolidar-democracia-paritaria-pma-27-nov-2015.pdf

La convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las Mujeres (CEDAW) impone al menos dos cuestiones fundamentales¹⁷.

- La primera, el reconocimiento y el deber de garantizar el acceso a las mujeres a espacios de toma de decisión, así como su representación efectiva en los órganos de poder y autoridad.
- La segunda, la adecuación del marco legal y realizar acciones que posibiliten en forma sustantiva en los hechos, la eliminación de barreras estructurales y culturales generadoras de las asimetrías existentes.

El comité de dicha convención, desde el año dos mil doce, realizó la recomendación número CEDAW/C/MEX/CO/7-8, donde señaló que le preocupaba el bajo número de mujeres indígenas que participan en la vida política del Estado, recomendando, que elimine los obstáculos que impiden que las mujeres, en particular las indígenas, participen en la vida política de las comunidades, inclusive realizando campañas de conciencia orientadas a ampliar la participación de las mujeres en la vida política en los planos estatal y municipal¹⁸.

En tanto en el año dos mil dieciocho, realizó la recomendación CEDAW/C/MEX/CO/9 donde reiteró su recomendación para que se adopten medidas para combatir las prácticas discriminatorias de iure y de facto de los partidos políticos que desalientan a las

¹⁷ Estableciendo lo siguiente:

“Artículo 3. Los Estados Parte tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

Artículo 7. Los Estados Parte tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a:

a) Votar en todas las elecciones y referéndums públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;

b) Participar en la formulación de las políticas gubernamentales y en la ejecución de éstas, y ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) Participar en organizaciones y en asociaciones no gubernamentales que se ocupen de la vida pública y política del país.

¹⁸

Véase

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/CEDAW_C_MEX_CO_7_8_esp.pdf
Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer.



mujeres, en particular a las indígenas y a las afro mexicanas, a presentarse como candidatas en las elecciones federales, estatales y municipales¹⁹.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres “Convención Belém do Pará”, destaca la obligación de proteger los derechos humanos de las mujeres, tales como el acceso a los cargos públicos y a participar en la toma de decisiones.

Previendo que se deben adoptar en **forma progresiva** medidas específicas, entre otras, para modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación, para contrarrestar prejuicios, costumbres y todo tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad y la superioridad de cualquiera de los géneros.

Además del ámbito internacional, el principio de paridad en la conformación de los cargos de elección popular que integran los Ayuntamientos tiene respaldo Constitucional, en sus artículos 2º inciso A) fracción VII, 35 fracción II y 115 fracción I; lo anterior producto de la reforma en materia de paridad concretada en el año dos mil diecinueve²⁰.

En sintonía con el marco nacional e internacional, la jurisprudencia y precedentes en materia electoral, han reconocido y tutelado el derecho de las mujeres para acceder a

¹⁹ Véase https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/N1823803.pdf Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México.

²⁰ Artículo 2º (...) A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: (...) VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables. Párrafo reformado DOF 06-06-2019 (...)

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: (...) II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. Fracción reformada DOF 09-08-2012, 06-06-2019 (...)

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad. Párrafo reformado DOF 23-12-1999, 06-06-2019 (...)

cargos de elección popular en condiciones de igualdad y equidad.

Por ejemplo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal²¹ en los años dos mil once y dos mil doce, determinó que con la finalidad de hacer efectiva la cuota de género reconocida en esa época en el texto legal, las fórmulas de género femenino deberían integrarse con candidatas propietarias y suplentes mujeres.

Lo anterior con la finalidad de hacer efectivo el derecho de las mujeres al acceso a cargos de elección popular, ya que se había observado que en diversas ocasiones los partidos políticos postulaban fórmulas de candidatos integrados por una mujer como propietaria y un hombre como suplente, y una vez protestado el cargo, por diversas razones, se presentaba la renuncia de la candidata propietaria.

Posteriormente se sostuvo el criterio que la cuota de género debía trascender a la asignación de representación proporcional, porque de otro modo, no tendría sentido el establecimiento de la paridad de género en la designación de candidaturas a cargos de elección popular, ya que el número determinado de candidaturas reservadas para las mujeres es únicamente el primer paso para lograr su ingreso al órgano legislativo²².

En los siguientes años, la línea de precedentes continuó orientada considerando reiteradamente que la paridad es una medida de igualdad sustantiva y estructural que pretende garantizar la inclusión de las mujeres, privilegiando incluso que las listas encabezadas por mujeres, con la finalidad de favorecer la integración mayoritaria de órganos legislativos.²³

Entonces, resulta relevante puntualizar, que, en el México independiente, fue hasta 1955, cuando le fue dado a las mujeres el derecho al voto, a pesar de que la independencia había sido

²¹ Véase las sentencias de los expedientes **SUP-JDC-12624/2011**, **SUP-JDC-475/2012** y **SUP-JDC-510/2012**.

²² Al resolver el **SUP-REC-112/2013**

²³ Véase **SUP-RAP-735/2015**, **SUP-REC-1334/2017**



alcanzada más de un siglo antes, y hasta el año 1963 el Senado tuvo a sus dos primeras Senadoras²⁴, y en 1988 en que se tuvo a la primera candidata a la Presidencia mujer²⁵, y en este año, únicamente nueve mujeres ejercen la gubernatura de un total de apenas quince gobernadoras mujeres en la historia.

Lo que refleja un esfuerzo de la sociedad mexicana a lo largo de su historia materializada no solo en reformas constitucionales y legales, sino a un conjunto de medidas administrativas y judiciales, para resarcir la discriminación histórica de las mujeres, a quienes se les impedía ocupar de manera libre de prejuicios y discriminación los cargos públicos de mayor relevancia.

Es decir, se puede observar que la paridad al menos en aquellos cargos de elección por partidos políticos, no se obtuvo de forma inmediata, sino fue producto de criterios reiterados y progresivos, orientados a alcanzar el fin constitucional de igualdad material entre hombre y mujeres.

Alcanzándose como garantía permanente, en el año dos mil diecinueve, al lograr su incorporación al texto constitucional, y permear en las constituciones locales y legislaciones secundarias.

❖ Marco normativo local

El octavo párrafo del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reformado en dos mil diecinueve, reconoce los sistemas normativos internos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como jurisdicción a sus autoridades comunitarias, los cuales elegirán autoridades o representantes **garantizando la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad, observando el principio de paridad de género**, conforme a las normas de la Constitución Federal, esta Constitución Local y las leyes aplicables.

²⁴ María Lavallo Urbina y Alicia Arellano Tapia.

²⁵ Rosario Ybarra de Piedra.

Así también, establece que la ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

Finalmente, el artículo 25, apartado A), fracción II, también reformado en dos mil diecinueve, establece que la Ley protegerá y garantizará los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las prácticas democráticas en todas las comunidades del Estado de Oaxaca, para la elección de sus Ayuntamientos, en los términos establecidos por el artículo 2º Apartado A, fracciones III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Y que ésta, **establecerá los mecanismos para garantizar** la plena y total participación en condiciones de igualdad de las mujeres en dichos procesos electorales, y el ejercicio de su derecho a votar y ser votada garantizando la paridad entre las mujeres y hombres, así como el acceso a los cargos para los que fueron electas o designadas y sancionará su contravención.

En ese tenor, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en su artículo 15 numeral 4, reconoce a la Asamblea General Comunitaria como **la máxima autoridad de deliberación y toma de decisiones en los municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas para elegir a sus autoridades o representantes**; se integra por ciudadanas y ciudadanos de una o más comunidades dependiendo del número que integran el municipio; este órgano puede sesionar de manera conjunta, es decir todas y todos los ciudadanos del municipio reunirse en la cabecera, o bien de manera separada en cada comunidad.



Los acuerdos de dicha Asamblea, serán plenamente válidos y deberán ser reconocidos y respetados por el Estado, **siempre que no violen los derechos humanos de sus integrantes**, reconocidos por la *Constitución General* y Tratados Internacionales. Se integra por los miembros de la comunidad, en condiciones de igualdad conforme a sus sistemas normativos indígenas.

Por su parte el artículo 24 numeral cinco, reformado en el año dos mil veinte, con la emisión del decreto 1511, que:

*“5.- Los municipios con comunidades indígenas y afromexicanas que se rigen bajo sistemas normativos, integrarán sus ayuntamientos por ciudadanas y ciudadanos de estas, que serán electas de conformidad con sus sistemas normativos, garantizando el principio de paridad de género, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 16 y 25 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca en un marco de **progresividad** e interculturalidad.”*

Asimismo, la Ley en comento, en su artículo 282 refiere que el *Consejo General*, sesionará con el único objeto de revisar si se cumplieron los siguientes tres requisitos:

- a) El apego a las normas establecidas por la comunidad y, en su caso, los acuerdos previos a la elección que no sean contrarios a los derechos humanos;
- b) La paridad de género y que no hubo violencia política contra las mujeres en razón de género; (ADICIONADO, P.O. 13 DE MARZO DE 2021)
- c) Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de los votos;
y
- d) La debida integración del expediente, que debe contener como mínimo: convocatoria para la elección, acta de elección con listado de quienes acudieron a votar, resultado de la votación donde sea evidente la planilla o personas quienes obtuvieron la mayoría de votos y documentos de elegibilidad que identifiquen

a los integrantes electos. Estos requisitos son enunciativos más no limitativos.

Como se expone, la de paridad como medida permanente para alcanzar la igualdad sustantiva y material de las mujeres en la integración de los Ayuntamiento, se vio reflejada en la Constitución local en el año dos mil diecinueve, previéndose que la Ley establecería los medios para garantizarla.

Y hasta la reforma del dos mil veinte, que se introdujo en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, e inclusive hasta el año dos mil veintiuno cuando se introdujo como elemento para calificar la elección de aquellas comunidades que se rigen por sus sistemas normativos internos.

Sin embargo, la propia Ley previó que estas modificaciones en aquellos municipios con comunidades indígenas debían atenderse **en un marco de progresividad e interculturalidad**.

Y únicamente en el transitorio tercero del citado decreto 1511, se estipuló que el cumplimiento a la paridad en los Sistemas Normativos Internos debía ser logrado en el año dos mil veintitrés, como se transcribe a continuación.

“Tercero. Para el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, respecto de la paridad en sistemas normativos internos o indígenas, esta será gradual, logrando su cabal cumplimiento en el año 2023.”

Es preciso señalar que, el veinticinco de octubre, se publicó el Decreto 698 del Congreso del Estado, mediante el cual se reforma el artículo Transitorio Tercero del Decreto 1511 expedido el veintiocho de mayo de dos mil veintidós del citado órgano legislativo, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en materia de paridad y prevención, atención, sanción y erradicación de violencia política en razón de género, de la siguiente manera:



Transitorio Tercero. Para el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, respecto a la paridad en sistemas normativos internos o indígenas, ésta será gradual.

El Instituto Estatal, será el responsable de vigilar su cumplimiento y de orientar en la integración paritaria de las autoridades electas de acuerdo con las normas internas de cada municipio, hasta alcanzar la paridad entre mujeres y hombres.

Calificación del conflicto

Dado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación²⁶ ha reconocido que, en un Estado constitucional democrático de derecho, en el que se protegen al mismo nivel la libertad y los derechos político electorales de los individuos y a su vez los derechos de las comunidades indígenas a mantener sus sistemas tradicionales de normas, se generan necesariamente tensiones entre ambos derechos, a fin de garantizar plenamente el derecho de acceso a la justicia con perspectiva intercultural, se procede a identificar el tipo de controversia comunitaria que hoy se presenta, a fin de analizar, ponderar y resolver de forma adecuada.

Advirtiéndose la siguiente tipología de cuestiones y controversias:

a) Intracomunitarias o intragrupalas: Cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros; en este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de los individuos o los grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.

²⁶ Véase por ejemplo SUP-REC-29/2020 y sus acumulados.

b) Extracomunitarias: Cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad; en estos casos, se analiza y se 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.

c) Intercomunitarias: Cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí; en estos casos las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

Dada la complejidad del asunto en estudio, este Tribunal advierte que en la litis convergen dos conflictos, uno, de carácter extracomunitario que se suscita entre las normas comunitarias y el criterio adoptado por el *Instituto Electoral* al calificar la elección y otro intracomunitario, que emana de las posibles restricciones internas de la comunidad para con las mujeres que la integran.

6.6.1. El *Instituto Electoral* de manera incorrecta interpretó el cumplimiento del principio de paridad de género en la elección de la comunidad indígena

En suplencia de la queja²⁷, este Tribunal Electoral estima que los agravios son **fundados** y **suficientes** para **revocar** el acuerdo impugnado porque el *Instituto Electoral* no consideró y valoró en una dimensión integral bajo una perspectiva de género, interseccionalidad, e interculturalidad el proceso de elección de la comunidad indígena, pues el argumento que sostiene la determinación radica en que, la integración de 4 mujeres al

²⁷ Este Tribunal suplirá la deficiencia de la queja, aun la ausencia total, utilizando para ello, los principios de congruencia y contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque la controversia se encuentra vinculada al ejercicio de los derechos de pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, conforme a la Jurisprudencia 13/2008 de rubro; COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009, número 3, pp. 17-19. 4a. Época.



Ayuntamiento resultaba insuficiente para garantizar la paridad de género, lo cual se estimó que no era acorde al parámetro de control de constitucional y convencional, conforme a lo siguiente:

- **Salvaguarda legislativa**



En suplencia de la queja, este Tribunal Electoral considera que el *Instituto Electoral* dejó de advertir que la obligación establecida en el Decreto 1511 aprobado por el Congreso del Estado el veintiocho de mayo de dos mil veinte, era exigible para las elecciones que se realizaran en el año dos mil veintitrés, al señalar el decreto impugnado en su transitorio tercero -previo a la reforma del Decreto 698 de veinticinco de octubre de dos mil veintidós- que la paridad en las comunidades indígenas será gradual y que su cabal cumplimiento se **deberá dar para el año dos mil veintitrés**, lo cual, se considera representa una salvaguarda legislativa implementada por el legislador que expresa la voluntad de dotar de efectos futuros a la reforma.

Por lo anterior, resulta claro que el régimen transitorio fue cuidadoso en condicionar la entrada en vigor de la reforma al año dos mil veintitrés, pues ello es acorde a la determinación del Congreso del Estado que, la asimilación de la paridad en las comunidades indígenas deberá realizarse de manera paulatina, por tanto, se prevé que una vez que fue emitida la reforma, exista en las comunidades indígenas una elección que permita el inicio del proceso de modificación de su sistema normativo a efecto de cumplir con el principio de paridad, en los términos que fue considerado.

Tal es el alcance de dicha disposición transitoria que, si bien la reforma fue publicada el treinta de octubre de dos mil veinte, el artículo transitorio tercero del decreto cuestionado prevé que la materialización de la reforma será exigible a las comunidades indígenas hasta el dos mil veintitrés, por lo que la responsable no le estaba permitido sostener su determinación a partir de

considerar el incumplimiento a la obligación del Decreto cuestionado.

Para mayor ilustración como lo argumentan los promoventes a partir de la reforma en materia de paridad en comunidades indígenas, el proceso electoral que ahora se analiza es el primero, de ahí que la comunidad indígena se encuentra en el plazo que le fue otorgado por el legislador para llevar a cabo el proceso de modificación o modulación de su sistema normativo, con el fin de generar las bases que permitan una asimilación paulatina del principio de paridad, pues este principio debe instituirse en la comunidad en armonía con los principios de libre determinación y autonomía.

Del anterior es posible desprender que el Congreso del Estado fue cuidadoso al llevar a cabo la reforma, procurando que las comunidades indígenas contaran con el tiempo para llevar a cabo la modificación o modulación a su sistema normativo para el cumplimiento del principio de paridad, pues se reitera que el artículo tercero transitorio del Decreto 1511 sustentó del acuerdo controvertido, es claro al señalar que el cumplimiento de la paridad en las comunidades indígenas deberá materializarse hasta el dos mil veintitrés.

Por tanto, el artículo transitorio tercero del Decreto 1511 aprobado por el Congreso del Estado, **representa una salvaguarda legislativa correlacionada** con los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, para la materialización de la paridad de género en las comunidades indígenas.

Así al haberse estimado que el parámetro tomado de base por parte de la responsable para invalidar la elección del *Ayuntamiento* es inadecuado, lo ordinario sería que se revocara el acuerdo controvertido y ordenar al *Instituto Electoral* que se pronuncie, tomando en cuenta lo aquí razonado.



Sin embargo, para efecto de dotar a la comunidad de una solución completa, toda vez que el legislador ha reformado el artículo Transitorio Tercero del Decreto 1511 expedido el veintiocho de mayo de dos mil veintidós, mediante el Decreto 698, se estima adecuado primeramente analizar lo relacionado a la consulta del principio de paridad de género a la comunidad y posteriormente, en plenitud de jurisdicción, analizar la Asamblea Electiva, a fin de concluir si en efecto se estima ajustada a Derecho.

- **Derecho a la consulta de las comunidades indígenas**

Como se ha relatado, a fin de dotar una respuesta concreta y completa a cada una de las problemáticas sometidas al análisis de este Tribunal, se estima procedente estudiar, a mayor razón, la consideración de la parte actora consistente en que la norma de paridad de género debió de consultarse a la comunidad.

En consideración de este Tribunal Electoral, **no resultaba necesario someter a consulta de la comunidad indígena de San Juan Quiahije**, la norma impugnada porque no incide en la libre determinación y autonomía de la comunidad

Es importante destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁸ se pronunció en torno al derecho de los pueblos y comunidades indígenas a ser consultados como un elemento fundamental para garantizar su participación en las decisiones políticas del país que puedan afectar sus derechos, derecho que se encuentra reconocido a favor de las comunidades indígenas y afroamericanas, en el artículo 2° de la Constitución Federal y en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Se destacó que ese derecho constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, así como los demás derechos culturales y patrimoniales

²⁸ Amparos en revisión 499/2015 y 500/2015, falladas en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince.

-ancestrales- que la Ley Suprema y los tratados internacionales les reconocen, permitiéndoles participar de forma activa y constante en los asuntos políticos del Estado, lo que representa para éste una obligación en el sentido de llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a dichos grupos de los medios idóneos y necesarios para garantizar plenamente sus derechos.

La Segunda Sala aclaró que *“lo anterior no significa que el Estado deba consultar a los pueblos y comunidades indígenas siempre que se vean involucrados en alguna decisión estatal, pues se llegaría al absurdo de tener que consultarlos incluso para la emisión de alguna ley o decisión administrativa”*²⁹, así como que *“la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que las comunidades indígenas deben ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda causar impactos significativos”*³⁰ sobre su entorno”.

Por último, precisó que han identificado -de forma enunciativa mas no limitativa- una serie de situaciones genéricas consideradas de impacto significativo para los grupos indígenas como: 1) la pérdida de territorios y tierra tradicional; 2) el desalojo de sus tierras; 3) posible reasentamiento; 4) agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural; 5) destrucción y contaminación del ambiente tradicional; 6) desorganización social y comunitaria e, 7) impactos negativos sanitarios y nutricionales, entre otros.

En aquella ocasión, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció sobre el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas con motivo de una solicitud para la liberación al ambiente de soya genéticamente modificada, en la que después de determinar que esa circunstancia podía llegar a tener impactos significativos sobre

²⁹ Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, 12° periodo de sesiones, Tema 3, Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas: James Anaya, 15 de julio de 2009, A/HRC/12/34, párrafo 43.

³⁰ CoIDH, Casos: Pueblo Saramaka vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, párrafo 134-136.



las comunidades indígenas involucradas, determinó que éstas debían ser previamente consultadas conforme a los estándares internacionales mínimos en la materia establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a saber, a través de una consulta previa al acto, culturalmente adecuada³¹, informada y que se lleve a cabo de buena fe.

Por otra parte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte al resolver la acción de inconstitucionalidad 81/2018³², reconoció que la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, se activa cuando los cambios legislativos son susceptibles de afectar directamente a estas comunidades, reconociendo que, en parte el objetivo de esa consulta es valorar qué es o qué no es lo que más les beneficia. Se ha considerado entonces que basta que se advierta que la normativa impugnada contiene reformas o modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y

³¹ El contenido de dichos estándares internacionales mínimos quedó explicado en la siguiente tesis 2a. XXIX/2016 (10a.): "PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada."

³² Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de votos, y con reservas de criterio expresadas por los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Ministro Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.

En este precedente se retomaron diversas consideraciones de lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 32/2012, acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, acción de inconstitucionalidad 31/2014, acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, acción de inconstitucionalidad 84/2017 y en la acción de inconstitucionalidad 151/2017.

afromexicanas para exigir constitucionalmente como requisito de validez que se haya celebrado una consulta.

Considerando lo anterior, este Tribunal Electoral estima que el agravio resultaba **infundado**, esencialmente porque la norma impugnada no incide en la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual se corrobora a continuación:

El decreto en mención reformó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca en materia de Paridad y Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia Política en Razón de Género en comunidades de sistemas normativos internos, en específico en sus artículos 15, 24, 32 y 52.

El artículo 15 de la citada Ley de Instituciones, al igual que el 26 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reconoce los derechos de las y los ciudadanos a elegir a sus autoridades municipales por el régimen de sistemas normativos indígenas va incluso más allá al formular:

“En asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afromexicanos, las autoridades competentes actuarán y emitirán sus determinaciones, de conformidad con los principios pro persona, progresividad, buena fe, justicia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y respeto a la diversidad cultural, en el marco del pluralismo jurídico, considerando los sistemas normativos indígenas, en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal; y, garantizando el principio de paridad de género en cumplimiento de lo establecido en los artículos 16 y 25 de la Constitución Local en un marco de progresividad e interculturalidad.”

Con respecto a estos dos últimos artículos, la Constitución local fue reformada en septiembre de 2019 para, entre otros aspectos,



incorporar el principio de paridad en los sistemas normativos internos, el artículo 16, párrafo octavo, señala:

“Se reconocen los sistemas normativos internos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como jurisdicción a sus autoridades comunitarias, los cuales elegirán autoridades o representantes garantizando la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad, observando el principio de paridad de género [...]”.

En tanto que el artículo 25, fracción II, párrafo segundo establece que:

“Las mujeres disfrutarán y ejercerán su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los hombres, así como a acceder y desempeñar los cargos políticos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas. La ley sancionará en el ámbito administrativo y penal la violencia política e institucional ejercida en contra de la mujer. En ningún caso las instituciones y prácticas comunitarias podrán limitar los derechos políticos y electorales de las ciudadanas y los ciudadanos de Oaxaca, a ser votados y votadas en condiciones de igualdad observando el principio de paridad de género [...]”

Así, la ley reglamentaria señala en su artículo 32, como una obligación del Instituto Estatal:

“Reconocer y dar validez a los procesos electorales que se desarrollen bajo el régimen de sistemas normativos indígenas, en atención al principio de la libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, para que estos se desarrollen con apego a los derechos humanos garantizando la paridad entre mujeres y hombres [...]”

La reforma también complementó las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas al incluir en su artículo 52, fracción I, una última línea aludiendo al “respeto a los derechos humanos y la paridad de género”:

“Garantizar y promover el fortalecimiento y respeto de los sistemas normativos de los pueblos indígenas y afroamericano para la elección de sus autoridades o representantes en el marco de respeto a los derechos humanos y la paridad de género [...]”

Finalmente, en comunidades que eligen a sus autoridades bajo su propio sistema normativo interno, dispuso en su transitorio TERCERO que la paridad sería gradual y que su cabal cumplimiento se debería dar para el año dos mil veintitrés, transitorio que fue reformado mediante el derecho 698, a efecto de establecer que la implementación de la paridad en sistemas normativos internos o indígenas será gradual

De acuerdo con lo anterior, los preceptos citados regulan el cumplimiento del principio de paridad reconocido en los artículos 2°, 3°, 41, 94 y 100, de la *Constitución General* que irradian a todo el orden jurídico mexicano para la integración de los órganos de gobierno de forma paritaria. Por tanto, la norma en cuestión no establece el reconocimiento de una situación jurídica desconocida para la comunidad indígena, es más, la propia comunidad ha llevado medidas para garantizar este principio, como es las concejalías exclusivas para las mujeres.

Es por ello que si la norma controvertida fue creada por el legislador para regular una situación jurídica que se encontraba reconocida en la Constitución Federal y en la Constitución Local, que la misma comunidad se encontraba cumplimiento, previo a la emisión del decreto, no se advierte que su contenido y eventual aplicación genere impactos significativos o una afectación en el entorno de la comunidad indígena actora, pues se reitera regula una situación existente, además la comunidad previo a la emisión del decreto había realizado actos con el fin de materializar la



paridad de género en su estructura comunitaria, de ahí que el decreto no afecta de forma directa y diferenciada a la comunidad indígena.

En consecuencia, con la emisión de dicha norma no existe alguna vulneración al derecho de libre autodeterminación salvaguardado en el artículo 2° de la Constitución General.

En efecto, con lo establecido por el legislador no se advierte algún impacto significativo que involucre a la comunidad indígena, en alguno de los siguientes aspectos:

1. la pérdida de territorios y tierra tradicional,
2. el desalojo de sus tierras,
3. posible reasentamiento,
4. agotamiento de recursos necesarios para la subsistencia física y cultural,
5. destrucción y contaminación del ambiente tradicional,
6. desorganización social y comunitaria e,
7. impactos negativos sanitarios y nutricionales.

Considerando lo anterior, este Tribunal Electoral estima que el agravio en **estudio resultaba infundado**, esencialmente porque la norma impugnada no incide en la libre determinación y autonomía de la comunidad indígena, pues en todo caso será la propia comunidad quien determine conforme a su sistema normativo la forma y organización del cumplimiento de la paridad de género en la integración de sus autoridades, pues el legislador estableció una implementación paulatina.

- Análisis de la Asamblea General Comunitaria en plenitud de jurisdicción.

Para considerar que la elección celebrada, mediante una Asamblea electiva que se rige bajo el sistema normativo indígena, es constitucional y legalmente válida, resulta necesario analizar las actuaciones que se llevaron a cabo en ella, a efecto

de determinar si éstas son o no conforme a Derecho, y no limitarse únicamente a examinar la validez de la culminación o resultado del mencionado procedimiento.

A partir de este razonamiento este Tribunal considera que el estudio del cumplimiento al principio de paridad en las elecciones de las comunidades indígenas debe realizarse conforme al sistema normativo de la comunidad, tomando en consideración la forma en que se lleva a cabo la elección y las obligaciones comunitarias que se exigen a las candidaturas, desde una perspectiva intercultural y de género que permita una identificar las características y factores subyacentes que entrecruzan las asimetrías de género en las comunidades indígenas, lo anterior para determinar si las acciones realizadas por la comunidad resultan medidas eficaces y efectivas para la materialización del principio.

A juicio del tribunal, es importante tomar en consideración cómo nuestro máximo Tribunal perfiló el cumplimiento del principio de paridad en la elección del sistema de partidos políticos.

El cumplimiento del principio de paridad de género en relación con cargos de elección popular, en la interpretación del texto del artículo 41 constitucional, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido una interpretación extensiva y ha establecido que el mandato de paridad de género en el ámbito local es aplicable no solamente al Poder Legislativo de las entidades, sino también a los ayuntamientos, en tanto que su naturaleza plural y de órgano de representación popular lo permitía³³.

Así, la Suprema Corte recientemente interpretó que el principio constitucional de paridad de género no se agota en el registro o postulación de candidaturas antes de la jornada electoral, sino

³³ De conformidad con lo resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, en sesión de dos de octubre de dos mil catorce; y 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014, en sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce.



que trasciende a la integración de los órganos. Por ende, se determinó que obliga a las entidades federativas a contemplar medidas en la asignación de diputaciones de representación proporcional que favorezcan la integración paritaria de los congresos locales, **las cuales necesariamente deben ser respetuosas del resto de los principios constitucionales aplicables**³⁴.

De ahí que, la Constitución no prevé un catálogo exhaustivo de reglas y medidas para garantizar la paridad de género en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular,³⁵ sino que prevé que éstas deberán establecerse en las leyes electorales, sin exigir que estén en las constituciones de las entidades federativas.

Conforme a lo expuesto, **para este Tribunal era claro que el *Instituto Electoral* tenía la obligación de realizar un estudio**

³⁴ Ver la tesis jurisprudencial **11/2019**, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro y texto **"PARIDAD DE GÉNERO. EL PRINCIPIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 41, FRACCIÓN I, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TRASCIENDE A LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS"**. De la interpretación gramatical, teleológica, sistemático-funcional e histórica del artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende que el principio de paridad entre los géneros trasciende a la integración de los órganos representativos de las entidades federativas y, por lo tanto, no se agota en el registro o postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos antes de la jornada electoral. En esta tesitura, las entidades federativas se encuentran constitucionalmente obligadas a establecer en su normativa local acciones tendientes a la paridad de género para la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional a los partidos políticos con derecho a escaños. Ciertamente pueden existir múltiples variantes en la implementación de tales medidas correctivas en el ámbito local, pues la distribución específica entre legisladores locales de mayoría relativa y representación proporcional forma parte de la libertad configurativa de las entidades federativas. Además, en los procesos electorales locales la paridad de género necesariamente coexiste con otros principios constitucionales que también deben ser respetados (por ejemplo: legalidad, certeza, imparcialidad y objetividad). No obstante, lo cierto es que garantizar –a través de la acción estatal– que mujeres y hombres tengan las mismas posibilidades de acceder a los congresos locales no es optativo para las entidades federativas. Por lo tanto, en sistemas electorales con modalidades de "listas abiertas" de candidaturas –es decir, donde los candidatos de representación proporcional no se definen sino hasta después de la jornada electoral, como sucede con las listas de "mejores perdedores" de mayoría relativa– o de "listas cerradas no bloqueadas" –es decir, donde el orden de prelación de los candidatos de representación proporcional se determina en función de la votación recibida en la elección de mayoría relativa–, la prohibición de reacomodos por razón de paridad de género en las listas definitivas de candidatos con que los partidos políticos finalmente participan en la asignación de escaños es inconstitucional", consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro 71, octubre de 2019, tomo I, página 5.

³⁵ Del hecho de que la Constitución no establezca un catálogo exhaustivo de reglas y medidas no debe inferirse que no exija la implementación de ciertas medidas específicas. Como se señalará más adelante, al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020, en sesión de siete de septiembre de dos mil veinte (se ajustará en el engrose), este Tribunal Pleno estableció que del mandato de paridad se desprende una obligación de que se alterne en cada periodo electivo el género de la persona que encabeza las listas de representación proporcional.

integral del proceso electivo de la comunidad, tomando en consideración la forma en que se realiza la postulación de las candidaturas, los cargos que integra el sistema normativo de la comunidad y las medidas que llevó a cabo la comunidad indígena para asegurar que mujeres accedieran a los cargos del ayuntamiento, desde una perspectiva intercultural y de género.

Lo anterior, porque el cumplimiento del principio de paridad debe realizarse sin dejar de observar el resto de los preceptos constitucionales, los derechos humanos y el resto de los principios aplicables en la materia.

Conforme a lo dicho, para este Tribunal el cumplimiento al principio de paridad debe realizarse tomando en consideración la especificidad de cada una de las comunidades que integran el Estado.

Ello, porque el estudio del cumplimiento de la participación de las mujeres en comunidades donde la elección se realiza por planillas – ejemplo Calendaría Loxicha o Magdalena Apasco Etlá-, no puede ser igual, a las comunidades donde la designación de las candidaturas se realiza por la propia Asamblea, pues en este último caso la postulación de la candidatura está supedita al reconocimiento que tiene la comunidad de la legitimación de las personas que integran la comunidad, a partir del cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

Ahora bien, en el caso de la comunidad de San Juan Quiahije, se advierte que la comunidad indígena ha realizado medidas con el fin de lograr la integración de las mujeres en las funciones del Ayuntamiento, al advertirse del acta de asamblea se advierte:

- Como medida especial la comunidad determinó reservar 4 concejalías exclusivas para las mujeres.
- Se advierte la postulación de una mujer en la sindicatura, la cual no se encuentra reservada a las mujeres.
- Fue nombrada una mujer para la titularidad de la Agencia municipal de Cieneguilla



- La integración de las mesas de los debates se conformó por 3 mujeres y 4 hombres.

De lo anterior, este Tribunal advierte que la comunidad ha realizado adecuaciones con el fin de garantizar la participación de las mujeres, conforme al sistema normativo que impera en la misma comunidad, a partir de lo siguiente: la participación de este género en la conformación del órgano comunitario encargado de conducir la elección -mesa de los debates-; en la postulación de candidaturas al constarse que una mujer fue postulada por la comunidad para ocupar la sindicatura y en la realización de medidas que garantizan el nombramiento de las mujeres, al reservar 4 concejalías para ese género.

Conforme a ello, en estima de este Tribunal la comunidad ha realizados mecanismo que tienen como fin incentivar la participación de las mujeres, tomando en consideración los elementos del estudio realizado por este Tribunal, de los que se destaca:

- Desde 2016 se han nombrados mujeres para integrar el ayuntamiento, ocupando el cargo por un periodo de 3 años, para el periodo 2017-2019, fue nombrada una mujer en la regiduría de Cultura y Recreación, espacio de reciente creación; para el período 2020- 2022, se nombraron dos mujeres, una en la regiduría de Cultura y Recreación, y otra, mediante elección extraordinaria, en la creada regiduría de ecología, respecto al período 2023-2025, fueron nombradas cuatro mujeres, en las regidurías de cultura y recreación, de vialidad y transporte, de educación y de Salud
- La migración masculina ha sido un factor clave para la participación de las mujeres en las distintas Asambleas comunitarias, sin embargo, el cumplimiento de las actividades comunitarias se realiza en nombre del compañero de vida que se encuentra fuera de la comunidad.
- En el sistema de cargos también se han dado cambios recientes y las mujeres comienzan a ser nombradas o consideradas.

- De los veinticuatro cargo que conforma el sistema de la comunidad, las mujeres sólo han participado en el 1. Corro de la iglesia, 2. Mayordomías, 3. Ayuntamiento, 4. Comisariados y 5. Comités, lo que hace evidente que no logra aún posicionar a las mujeres con la legitimidad necesaria para asumir los cargos de manera voluntaria.
- La comunidad valora en las mujeres propuestas, la trayectoria personal en algún servicio, la edad, el que tenga una posesión y el compromiso con la colectividad.
- La regidora de Vialidad y Transporte electa es una mujer que se encuentra en los Estados Unidos y que deberá regresar para incorporarse al nuevo ayuntamiento.

Bajo ese contexto, el hecho de estimar procedente la participación de las mujeres, sin mayor consideración, en una elección en la que el cumplimiento de los cargos cívicos religiosos escalafonario atiende a una participación principal de los hombres, implicaría distorsionar su sistema normativo interno, dado que se impondría la obligación de integrar en su cabildo a personas que no han prestado los servicios necesarios para poder estar en condición de ser candidatos idóneos, además, generaría que las mujeres designadas no cuente con la legitimidad comunitaria para ejercer de manera adecuada sus funciones.

Lo anterior, pone en evidencia que la comunidad ha llevado actos encaminados a lograr la participación efectiva de las mujeres en el proceso de elección, si bien tal determinación, bajo un análisis aislado de las circunstancias fácticas del entorno social de la comunidad, puede parecer restrictiva hacia el derecho de las mujeres de la comunidad para participar en la elección de mérito; no debe pasar por alto que la misma tuvo como base los usos y costumbres de la comunidad, los que como ya se apuntó en el marco normativo no es dable modificar sin previa consulta, discusión y toma de acuerdos por parte de la comunidad, razón por la cual tal proceder no puede estimarse como causa suficiente para invalidar la voluntad ciudadana que conforme a sus prácticas consuetudinarias eligieron a sus autoridades.



En este tenor, asumir la postura del *Instituto Electoral*, afectaría no sólo la forma en la que han venido eligiendo a sus autoridades municipales sino el proceso de modificación del sistema normativo que ha iniciado la comunidad indígena con el fin de incorporar a las mujeres a la vida pública del municipio.

Máxime que, la responsable no cumplió con la obligación que le ha impuesto la reforma de paridad en comunidades indígenas, pues en este se le vinculó para que desde el año dos mil veinte (año de aprobación del decreto), implementara las medidas idóneas y necesarias para cumplir con el principio de paridad de género en las comunidades de sistemas normativos internos, cuestión que en el presente caso no ocurrió, pues a estima de este Tribunal, el *Instituto Electoral* no demostró haber realizado actos idóneos o eficaces que permitirá la comunidad indígena acelerar la modificación de sus sistema normativo para lograr la participación de las mujeres, desde el cumplimiento de sus reglas y forma de organización, pues lo que se busca no es que las mujeres accedan a los cargos dentro del *Ayuntamiento*, sino una asimilación de las comunidad indígena de integrar a las mujeres en la vida política, mediante el reconocimiento y legitimación de la comunidad para integrar los órganos de decisión del municipio.

Por todo lo anterior, se estima que el *Instituto Electoral*, no tomó en cuenta el contexto particular del *Ayuntamiento* respecto a la participación de las mujeres y aplicó una obligación que aún no era exigible a la comunidad, pues con ello, hubiera advertido que la designación de las concejalías del ayuntamiento se realizó garantizando la participación de las mujeres al tomarse medidas que garantizaron la participación de este grupo de la comunidad.

Sin embargo, a efecto de materializar la reforma de paridad de género en la comunidad indígena, este Tribunal considera pertinente **vincular al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca**, para el efecto de que, a través de la **Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas**, y de manera coordinada con la Secretaría de la Mujer

Oaxaqueña y la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano, ambas del Estado de Oaxaca; lleve a cabo las medidas que consideren pertinentes, dirigidas a las autoridades municipales y a la ciudadanía en general del Municipio de San Juan Quiahije, relativo al derecho de las mujeres a votar y ser votadas y ejercer su cargo libres de violencia.

En dicha tarea, desde luego, se estima adecuado vincular distintos sectores representativos de las comunidades que integran el municipio de San Juan Quiahije -cabecera y Agencia- para que inicien de manera pronta la revisión normativa de sus usos y costumbres, sistema escalafonario, métodos y procedimientos de elección; y realicen los ajustes y acciones afirmativas necesarias para la incorporación de las mujeres a los procesos electivos, flexibilizando las normas para el avance paritario en futuras elecciones.

Lo anterior, a efecto de garantizar que, en el próximo proceso electivo, en el *Ayuntamiento*, se genere una participación en condiciones de igualdad y que **se implementen medidas para una mayor inclusión de las mujeres** en la integración del ayuntamiento, escuchando y atendiendo las necesidades particulares de las mismas.

7. EFECTOS DE LA SENTENCIA

Conforme con lo anterior, los efectos de este fallo consisten en revocar el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-25/2022**, emitido el doce de julio de dos mil veintidós, por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, por el que se calificó como jurídicamente no válida la elección de concejalías al Ayuntamiento del Municipio de San Juan Quiahije, en vía de consecuencia:

7. 1. Se **declara** como jurídicamente válida la elección ordinaria de concejalías al citado *Ayuntamiento* celebrada mediante Asamblea General Comunitaria de tres de mayo de dos mil veintidós.



7. 2. Se **ordena** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que **expida dentro del plazo de cinco días hábiles** contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente sentencia, **la constancia de mayoría y validez a las autoridades electas** en la elección celebrada el tres de mayo de dos mil veintidós, así como que comunique lo anterior, a todas las autoridades del Estado, para los efectos legales a que haya lugar.

Bajo **apercibimiento** que, para el caso de no cumplir con lo ordenado en la presente sentencia, se le impondrá como medio de apremio una **amonestación**, lo anterior con fundamento en el artículo 37, inciso a) de la *Ley de Medios*.

7.3. Se **dejan sin efectos** todos los actos emitidos en cumplimiento a la declaración de no validez de la elección de integrantes del Ayuntamiento de San Juan Quiahije, ordenadas por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

7.4. Se vincula al **Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca**, a la Secretaría de la Mujer Oaxaqueña y la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano para el efecto de que, a través de la **Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas**, de manera coordinada; lleven a cabo trabajos con las autoridades Municipales y ciudadanía en general del Municipio de San Juan Quiahije, encaminados a materializar el derecho de las mujeres a votar y ser votadas y ejercer su cargo libres de violencia.

En los trabajos que realicen, ya sea talleres, mesas de diálogo, conversatorios, debates, análisis de casos, o los que se dispongan, mínimamente se deberán escuchar las necesidades particulares de las mujeres, y generar condiciones para obtener propuestas de la comunidad para lograr una mayor inclusión de las mismas en la vida política del *Municipio*, con el objeto de

materializar la reforma de paridad de género en las comunidades indígenas.

Se precisa que la mención de las autoridades vinculadas es enunciativa, más no limitativa, por tanto, el Instituto Estatal Electoral, para el cumplimiento de su atribución queda en plenitud de solicitar o requerir de las autoridades que estime competentes, lo correspondiente para el cumplimiento de la paridad de género en la comunidad del municipio de San Juan Quiahije.

7.5. Se Vincula a los distintos sectores representativos de las comunidades que integran el municipio de San Juan Quiahije - cabecera y agencia- para que inicien de manera pronta la revisión normativa de sus usos y costumbres, sistema escalafonario, métodos y procedimientos de elección; y realicen los ajustes y acciones afirmativas necesarias para la incorporación de las mujeres a los procesos electivos, flexibilizando las normas para el avance paritario en futuras elecciones.

7.8. Atendiendo a la reforma en materia de paridad de género en comunidades indígenas de veintiocho de mayo de dos mil veintidós, se **exhorta al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca**, cuando realice el estudio de calificación de las elecciones respecto al avance paritario, deberá considerar de manera adicional a los criterios de progresividad en la calificación de la elección³⁶, los siguientes criterios:

³⁶ En sesión extraordinaria del Consejo General de este Instituto, celebrada el ocho de diciembre de dos mil veintiuno, en los Acuerdos IEEPCO-CG-SNI- 62/2021, IEEPCO-CG-SNI-66/2021 e IEEPCO-CG-SNI-67/2021, se adoptó el criterio de progresividad en las Integraciones municipales, el cual consistió fundamentalmente en considerar aspectos importantes como: 1. Aquellos municipios en los que, por numeraria se encontraban en la mínima diferencia para incrementar la participación de las mujeres indígenas. 2. Aquellos municipios en los que, las mujeres ocupaban presidencias y sindicaturas propietarias, atendiendo a la responsabilidad de encabezar y dirigir los trabajos de una comunidad, cabecera y/o municipio. 3. Aquellos municipios que, por el número de su integración, mayor o igual a siete en los cargos propietarios, se consideró el avance en la integración de mujeres indígenas; se tomó como línea base al año dos mil diecinueve, el avance gradual observado en 2020 y 2021. Adicionalmente se



1. El avance gradual en la vida pública de las mujeres pertenecientes a comunidades o municipios con población originaria o indígena debe considerarse desde una perspectiva intercultural, en la cual se reconoce que tal avance se da no sólo en su dimensión individual sino colectiva³⁷, lo que incluye el respeto a su identidad y al principio de autonomía para determinar tales medidas.
2. Identificar desde un enfoque interseccional, las condiciones de desigualdad que pudieran estar obstaculizando la igualdad sustantiva en la comunidad, inhibiendo la voluntad de las mujeres para participar libremente o impidiendo que tengan las mismas oportunidades y un entorno propicio para lograr los mismos resultados que los hombres. Para ello podrá tomar como referencia indicadores estadísticos, información de contexto o investigación social o antropológica.
3. Identificar si la comunidad cabecera o las comunidades integrantes del municipio que participen en la elección municipal, han iniciado procesos de revisión o ya cuentan con adecuaciones a sus usos y costumbres o a las normas internas para la integración paritaria de las autoridades electas, de manera que:
 - a. En caso de que no fuera así, se vincule a las nuevas autoridades electas para iniciar el proceso de reflexión interna y ajuste de sus usos y costumbres o de su sistema normativo a la paridad, bajo el principio de autonomía y libre determinación; así como mediante la aplicación de acciones afirmativas que faciliten el avance en la participación de las

consideró aquellos municipios que integraron mujeres en las suplencias, éstas fueron consideradas en la globalidad de los cargos, logrando garantizar que las mujeres en dichos espacios puedan acceder a los cargos propietarios en el futuro. Para el caso de los municipios en donde se contó con información de mujeres que integraban otros cargos del escalafón en sus Sistemas Normativos Indígenas, se consideró la globalidad de los cargos a fin de garantizar que las mujeres en esos espacios puedan acceder a los cargos propietarios en el futuro. Disponible en: <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2020/IEEPCOCSNI722020.pdf>

³⁷ Recomendación 39 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada el 26 de octubre de 2022, en proceso de publicación.

mujeres en el ámbito comunitario en general y el avance para los procesos electorales subsecuentes;
y

- b. En caso de haber ya iniciado o realizado el proceso de armonización de su sistema normativo o de sus usos y costumbres, vigilará el cumplimiento del avance hasta alcanzar la integración paritaria de las autoridades electas.
- c. En cualquier caso, el *Instituto Electoral* brindará asesoría técnica, información, capacitación y acompañamiento a dicho proceso.

8. NOTIFICACIÓN

Se **instruye** notificar la presente sentencia a la parte actora en el domicilio señalado para tal efecto, por oficio a la autoridad responsable y vinculadas; además, mediante los **estrados de este Tribunal para conocimiento público**, de conformidad con lo establecido en los artículos 19, numeral 3, 26, 27 y 29, de la *Ley de Medios*.

9. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo controvertido.

SEGUNDO. Se **declara jurídicamente** válida la elección ordinaria de concejalías del Ayuntamiento de San Juan Quiahije, celebrada por Asamblea General Comunitarias de tres de mayo de dos mil veintidós.

TERCERO. Se **ordena** al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y a las autoridades vinculadas, cumplan con el apartado de efectos del presente fallo.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como asunto concluido.



Así por **unanimidad de votos**, lo resuelven y firman, quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada **Maestra Elizabeth Bautista Velasco**, Presidenta, Magistrado **Maestro Raymundo Wilfrido López Vásquez**, y **Maestra Ledis Ivonne Ramos Méndez**, Coordinadora de Ponencia en funciones de Magistrada Electoral³⁸, quienes actúan ante el **Licenciado Rubén Ernesto Mendoza González**³⁹, Encargado de Despacho de la Secretaría General que autoriza y da fe.

³⁸ En términos de la sesión privada de veinticuatro de agosto de dos mil veintidós en la cual, se designó a la Maestra Ledis Ivonne Ramos Méndez como Magistrada Electoral en funciones.

³⁹ En términos de la sesión privada de veintinueve de julio de dos mil veintiuno, en la cual, se designó al Licenciado Rubén Ernesto Mendoza González como Encargado de Despacho de la Secretaría General de este Tribunal.