



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-59/2020

RECURRENTES: DANIELA OTAÑEZ
PANTOJA Y OTROS

TERCERO **INTERESADO:**
CONSTANTINO GAYTÁN
CÁRDENAS

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

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIA: VIOLETA ALEMÁN
ONTIVEROS

COLABORÓ: RAÚL IGNACIO
SANTILLÁN GARCÍA

Ciudad de México, ocho de julio de dos mil veinte.

S E N T E N C I A

De la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** la dictada por la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-56/2020 y, en vía de consecuencia, se **decreta la nulidad de la elección** del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, ordenándose la celebración de una elección extraordinaria.

A N T E C E D E N T E S

1. **Método de elección.** El veintitrés de septiembre de dos mil dieciocho, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Oaxaca emitió el dictamen¹, por el que se identificó el método de elección del municipio de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, el cual se rige por un sistema normativo interno indígena. El Consejo General del Instituto local aprobó el dictamen el cuatro de octubre siguiente².

2. **Solicitud de difusión del dictamen.** El diez de octubre de dos mil dieciocho, la referida Dirección Ejecutiva solicitó a la autoridad del municipio que difundiera el dictamen mencionado, lo fijara en lugares concurridos, lo diera a conocer en la próxima asamblea general comunitaria y le informara sobre el cumplimiento de lo solicitado.

3. **Solicitud de aviso de fecha de la elección municipal.** El once de enero de dos mil diecinueve³, la Dirección Ejecutiva le solicitó a la autoridad del municipio que le informara por escrito, cuando menos con sesenta días de anticipación, sobre la fecha, hora y lugar de celebración de la asamblea general comunitaria para elegir a las autoridades municipales y le remitiera una copia certificada de la forma por la cual convocaría a la elección, así como de la documentación relacionada.

¹ DESNI-IEEPCO-CAT-325/2018.

² Mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018.

³ A partir de este párrafo, todas las fechas que se mencionen corresponderán a dos mil diecinueve, salvo precisión distinta.



4. **Convocatoria y celebración de la asamblea general comunitaria.** El siete de junio, el presidente municipal y los integrantes del cabildo del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán emitieron la convocatoria para llevar a cabo la renovación de las autoridades municipales para el periodo 2020-2022, en la cual se estableció la fecha de la asamblea general comunitaria.
5. La asamblea general comunitaria se celebró el veintitrés de junio siguiente, en ella se acordó que la elección: *i)* se llevaría a cabo el veintiuno de julio, *ii)* se realizaría mediante ternas para cada cargo, propietarios-suplentes y, *iii)* garantizaría la paridad de género, proponiendo en la primera terna tanto a hombres como a mujeres, y si en esta terna correspondiente al cargo de la presidencia municipal resultara ganador un hombre, en la siguiente terna participarían únicamente mujeres y viceversa, de forma sucesiva en la elección del resto de cargos.
6. **Informe sobre el método de elección a la comunidad.** El dos de julio siguiente, la autoridad municipal le informó al Instituto local sobre los acuerdos tomados en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio.
7. **Asamblea comunitaria electiva.** El veintiuno de julio, se celebró la asamblea comunitaria para la elección de los integrantes del ayuntamiento. Durante la asamblea se acordó que el método de elección ya no sería por ternas, sino por duplas. El resultado de la elección fue el siguiente:

Cargo	Propietario (a)	Suplente
-------	-----------------	----------

SUP-REC-59/2020

Cargo	Propietario (a)	Suplente
Presidente	Constantino Gaytán Cárdenas	Carlos Pacheco Villavicencio
Síndica	Marisol Guerrero Altamirano	Lázaro Villagrán Ballesteros
Regidor de Hacienda	Salomón Ortigoza Guerrero	José Armando Manzo Pacheco
Regidor de Obras	Valentín Rocha Riveros	Arsenio Vásquez Villavicencio
Regidora de Salud	Julia Ballesteros Villagrán	Florencia Villegas Bustamante
Regidor de Educación	Félix Medina Pacheco	Marina Zúñiga Durán

8. **Remisión de documentación de la asamblea comunitaria electiva.** El doce de agosto, el Presidente Municipal y los integrantes del Cabildo del Ayuntamiento remitieron al Instituto local la documentación relativa a la asamblea general comunitaria celebrada el veintiuno de julio en la que se eligieron a las autoridades municipales (primer expediente).
9. El veintidós de agosto siguiente, el presidente de la mesa de los debates de la asamblea general comunitaria del municipio, junto con el segundo y cuarto escrutadores, también le remitieron la documentación relativa a la asamblea general comunitaria electiva mencionada (segundo expediente).
10. **Inconformidades ante el Instituto local.** El veintiocho de agosto, Jacinto Otáñez Trovamala, en su carácter de presidente de la mesa de los debates de la asamblea general comunitaria manifestó a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas que no firmó el acta elaborada por la autoridad municipal constitucional. Afirmando, además, que ese documento no coincidía con los hechos jurídicos de la citada asamblea y que se asentaron hechos falsos, no obstante,



señaló que el acta sí coincidía con los resultados de la elección (primer escrito de inconformidad).

11. El veintidós de octubre, algunos habitantes del municipio presentaron un escrito de inconformidad ante la señalada Dirección Ejecutiva, en el cual señalaron que en el desarrollo de la asamblea electiva no se respetaron los acuerdos votados por la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio, razón por la cual solicitaron que no se validara la elección (segundo escrito de inconformidad).
12. **Validez de la elección ordinaria.** En la sesión extraordinaria celebrada el veinticinco de noviembre, el Consejo General del Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Oaxaca emitió acuerdo⁴ en el que reconoció la validez de la elección ordinaria de concejales del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca.
13. **Juicio electoral local**⁵. El cinco de diciembre, Marcelina Coronado Ortiz y otros ciudadanos indígenas, habitantes y vecinos del municipio, promovieron juicio electoral ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, a fin de controvertir la declaración de validez señalada en el punto anterior.
14. El quince de febrero de dos mil veinte, el Tribunal local dictó la sentencia en la que decidió: **a)** revocar el acuerdo del Consejo General que había declarado la validez de la elección municipal, **b)** revocar las constancias de mayoría expedidas a

⁴ IEEPCO-CG-SIN-190/2019.

⁵ JNI-70/2019.

SUP-REC-59/2020

los concejales electos y sus nombramientos, **c)** decretar la nulidad de la elección ordinaria del Ayuntamiento, **d)** comunicar su resolución al Gobernador del Estado para que hiciera la designación de un comisionado municipal provisional y, **e)** ordenar que se convocara de forma inmediata a elecciones extraordinarias.

15. **Juicio ciudadano federal**⁶. El veintiuno de febrero de dos mil veinte, Constantino Gaytán Cárdenas y otras personas, ostentándose como indígenas mazatecos del municipio, accionaron juicio federal a fin de controvertir la sentencia del Tribunal local.
16. El doce de marzo siguiente, la Sala Regional Xalapa dictó sentencia en la que decidió revocar la del Tribunal del Estado y dejar subsistente la validez de la elección del Ayuntamiento declarada por el Consejo General del Instituto local.
17. **Recurso de reconsideración**. El diecisiete de marzo, Daniela Otañez Pantoja y otras personas impugnaron, por su propio derecho y en su calidad de vecinos del municipio de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca la sentencia dictada por la Sala Regional.
18. **Comparecencia de tercero**. Mediante escrito presentado el veinticinco de marzo, Constantino Gaytán Cárdenas compareció al recurso y afirmó tener el carácter de tercero interesado.

⁶ SX-JDC-56/2020.



19. **Turno.** Mediante un acuerdo de dieciocho de marzo de dos mil veinte, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó turnar el expediente SUP-REC-59/2020 a la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁷.
20. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó y admitió a trámite el medio de impugnación; asimismo, ordenó el cierre de instrucción.
21. **Engrose.** En sesión pública celebrada el día en que se actúa, esta Sala Superior, por mayoría de sus integrantes rechazaron el proyecto de sentencia formulado por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, razón por la cual, el Magistrado Presidente propuso que fuera el Magistrado José Luis Vargas Valdez el que elaborase el engrose correspondiente

CONSIDERACIONES

PRIMERO. Competencia

22. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer y resolver el presente medio de impugnación por tratarse de un recurso de reconsideración interpuesto para controvertir la sentencia dictada por una Sala Regional, lo cual es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional especializado.

⁷ En lo sucesivo Ley de Medios.

SUP-REC-59/2020

23. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto, en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Federal; 186, fracción X, 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, 25, párrafo 1, 34, párrafo 2, inciso b), y 61, párrafo 1, inciso b), 64, párrafo 1, de la Ley de Medios.

SEGUNDO. Justificación de resolución en sesión no presencial

24. Este órgano jurisdiccional considera que el presente asunto es debe resolverse mediante sesión virtual, de conformidad con el punto IV del Acuerdo General 2/2020, así como en el lineamiento III, del Acuerdo General 4/2020 de esta Sala Superior relativo a la autorización para resolver de forma no presencial los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por la enfermedad COVID-19.
25. Asimismo, en términos del diverso Acuerdo General 6/2020, por el que se precisan criterios adicionales al diverso acuerdo 4/2020, esta Sala Superior previó la necesidad de adoptar medidas para resolver con mayor celeridad aquellos asuntos cuyas temáticas estén involucradas con el disfrute de los derechos político-electorales de las personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas.
26. Bajo estas condiciones, está justificada la resolución del presente recurso, toda vez que la controversia está relacionada con la validez de la elección del Ayuntamiento del municipio de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, para el periodo



2020-2022, la cual se rige por los sistemas normativos internos de la comunidad.

27. En ese sentido, considerando que las partes involucradas pertenecen a una comunidad indígena, se hace necesario que esta Sala Superior facilite su acceso a la jurisdicción, así como a la necesidad de brindar certeza a la comunidad sobre la conformación del órgano de gobierno del municipio.
28. Por tanto, con independencia del sentido de la resolución, al encontrarse inmerso el análisis de los derechos político-electorales de personas pertenecientes a una comunidad indígena, es que debe resolverse el presente recurso de reconsideración.

TERCERO. Presupuestos procesales

29. El recurso de reconsideración cumple con los requisitos generales y especiales de procedibilidad, en términos de lo dispuesto en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), y 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:
30. **Forma.** El recurso se interpuso por escrito ante la autoridad señalada como responsable y se hace constar el nombre de los recurrentes; se identifica el acto impugnado; se enuncian los hechos y agravios en los que basan su impugnación; los preceptos presuntamente violados, así como los nombres y las firmas autógrafas o la huella dactilar de los recurrentes.

SUP-REC-59/2020

31. Se precisa que algunos de los recurrentes firman con la marca “X”, o su huella digital, señas que se estiman suficientes para tener por cumplido el requisito formal en comento.
32. Lo anterior ya que, por un lado, es un hecho notorio que en las comunidades indígenas sigue existiendo un número importante de personas que carecen de la habilidad de leer y escribir; y, por otro, esta Sala Superior ha considerado que la impresión de la huella dactilar constituye una forma válida de expresar la voluntad de las personas, equivalente a la firma autógrafa⁸.
33. Es pertinente mencionar, que los promoventes anexaron copia de sus credenciales para votar, expedidas por el Instituto Nacional Electoral, y en estas aparecen marcas como las que utilizaron algunos de los recurrentes para suscribir el recurso. Por otra parte, ni la autoridad responsable ni el tercero interesado manifestaron alguna objeción a que los recurrentes, en vez de asentar una firma, hayan plasmado una marca “x” o impreso su huella dactilar para expresar su voluntad de impugnar.
34. Por tanto, a efecto de garantizarle a los recurrentes el derecho de acceso a la justicia y evitar cualquier acto discriminatorio en su perjuicio, se tiene por satisfecho el requisito en estudio con la impresión de la firma, la marca “x” o la impresión de la huella dactilar que obra junto a sus respectivos nombres en la lista de personas que promueven el medio de impugnación.

⁸ SUP-REC-11/2020; SUP-REC-1321/2018 y acumulados; SUP-JDC-997/2017 y acumulados; SUP-REC-50/2017 y acumulados, así como SUP-REC-8/2017 y acumulados.



35. **Oportunidad.** Se satisface este requisito, ya que la sentencia impugnada fue emitida el doce de marzo, y la demanda se presentó el diecisiete siguiente, sin que en el cómputo del plazo se tomen en cuenta los días sábado y domingo, ya que las y los recurrentes se ostentan como personas indígenas, lo anterior, en términos de los criterios de esta Sala Superior⁹.
36. **Legitimación e interés.** Se cumple con los requisitos porque quienes suscriben el medio de impugnación acuden por su propio derecho, en su calidad de habitantes del municipio de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, o integrantes de esa comunidad, a la cual se autoadscriben como indígenas mazatecos¹⁰. Además, algunos de ellos tuvieron la calidad de terceros interesados ante la Sala Regional.
37. Los recurrentes argumentan una posible inaplicación de sus normas internas por parte de la Sala Regional, en relación con la forma de elección de sus autoridades municipales¹¹. Todas

⁹ Véase 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". Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 16 y 17.

¹⁰ Véase la jurisprudencia 4/2012, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO". Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.

¹¹ Es aplicable la jurisprudencia 9/2015, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN".

SUP-REC-59/2020

estas razones son suficientes para considerar que están legitimados y tienen interés jurídico en este medio de impugnación¹².

38. Por otra parte, aun cuando el artículo 65 de la Ley de Medios no establece expresamente que la ciudadanía esté habilitada jurídicamente para interponer el recurso de reconsideración, la interpretación extensiva del citado precepto legal, acorde con lo que disponen los artículos 17 de la Constitución general, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite concluir que se encuentran legitimados.
39. Para garantizar el acceso efectivo a la justicia se deben interpretar de manera extensiva los artículos 61, 62, apartado 1, inciso a), fracción IV, y 65, apartado 2, de la Ley de Medios, de tal forma que se permita acudir a la justicia electoral federal a través del recurso de reconsideración, en términos del artículo 17 de la Constitución Federal.

Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

¹² Al estudiar los requisitos de procedencia en los recursos de reconsideración SUP-REC-1534/2018 y SUP-REC-1953/2018 y acumulados, se hicieron consideraciones similares; además sirve de sustento la esencia de la jurisprudencia 27/2011, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE". Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.



40. **Definitividad.** Se cumple con el requisito porque la Ley de Medios no prevé otro recurso o juicio que se deba agotar previamente
41. **Requisito especial.** Por regla general, las sentencias dictadas por las salas regionales son definitivas e inatacables¹³; sin embargo, serán susceptibles de impugnación a través del recurso de reconsideración, cuando se dicten en juicios de inconformidad en los supuestos del artículo 62 de la Ley de Medios, o cuando versen sobre temas de constitucionalidad en los demás medios de impugnación¹⁴.
42. En este último supuesto, el recurso de reconsideración no es una instancia adicional, sino una de carácter constitucional extraordinaria, conforme a la cual la Sala Superior ejerce un auténtico control de constitucionalidad de las sentencias pronunciadas por las salas regionales.
43. En ese sentido, es criterio de esta Sala Superior que el recurso de reconsideración procede en contra de las sentencias de las salas regionales en las que se determine implícita o explícitamente la inaplicación de normas de regímenes internos establecidas por las comunidades o pueblos indígenas a través de los procedimientos aceptados por sus integrantes para la elección de sus autoridades o representantes ante los Ayuntamientos¹⁵.

¹³ Conforme al artículo 25 de la Ley de Medios, en relación con el artículo 195, fracción IV, de la Ley Orgánica.

¹⁴ Artículo 61 de la Ley de Medios.

¹⁵ Jurisprudencia 19/2012, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE CONTRA SENTENCIAS DE LAS

SUP-REC-59/2020

44. Lo anterior se considera así, en virtud de que todos los sistemas normativos internos de las diversas comunidades y pueblos indígenas del país que rigen la elección de sus autoridades o representantes tienen reconocimiento constitucional, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución General y deben considerarse integrados al sistema electoral mexicano, ya que se trata de normas de derecho indígena, de carácter consuetudinario, mismas que, igual que las emanadas del proceso legislativo, comparten las características de ser generales, abstractas e impersonales. Además, su función es la misma, porque están destinadas a establecer las bases o el proceso mediante el cual se elegirán a las personas que deban ocupar los cargos públicos.
45. En el caso, esta Sala Superior considera que se actualiza el requisito especial de procedencia del presente asunto porque la cuestión que debe dilucidar esta Sala Superior es si la Sala Regional inaplicó o no una norma del sistema normativo interno del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca.
46. Ciertamente, del análisis al escrito del recurso de reconsideración se advierte que las y los recurrentes alegan que la Sala Regional inaplicó una norma de régimen interno indígena derivada de los acuerdos tomados en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio, en la que se determinó que los cargos de las autoridades municipales se

SALAS REGIONALES CUANDO INAPLIQUEN NORMAS CONSUECUDINARIAS DE CARÁCTER ELECTORAL”. Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 30-32.



elegirían por ternas y mediante un mecanismo que garantizara la paridad de género en la elección de los cargos, pero tales acuerdos no fueron respetados el día de la asamblea comunitaria electiva. Afirman que lo alegado se advierte por la existencia de dos actas contradictorias que dan cuenta de la misma asamblea.

47. En consecuencia, se estima que, al cuestionarse en el recurso la presunta inaplicación por la Sala Regional, de una norma de régimen interno indígena, surgida de una asamblea comunitaria previa a la asamblea comunitaria electiva, se surte el requisito especial de procedencia.
48. Con base en lo expuesto, es infundada la causal de improcedencia hecha valer por el tercero interesado, quien sostiene que, en el caso, no se cumple con el requisito especial de procedencia.

CUARTO. Tercero interesado

49. Esta Sala Superior reconoce el carácter de tercero interesado con el que comparece el ciudadano Constantino Gaytán Cárdenas, dado que se cumplieron los requisitos que para tal efecto disponen los artículos 12, párrafo 1, inciso c) y 17, párrafo 4 de la Ley de Medios, como enseguida se expone.
50. **Legitimación e interés.** El compareciente tiene la calidad de presidente municipal electo en la asamblea general comunitaria del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca que fue impugnada y tuvo la calidad de demandante en el juicio ante la Sala Regional. Por tanto, tiene un interés legítimo en la

SUP-REC-59/2020

causa, derivado de un derecho incompatible con la pretensión de los recurrentes, porque su pretensión es que subsista la sentencia dictada por la Sala Regional que declaró válida la elección.

51. **Oportunidad.** La interposición del recurso se publicó, en los estrados de la Sala Regional el diecisiete de marzo de dos mil veinte a las quince horas con diez minutos y se retiró cuarenta y ocho horas después, a las quince horas con diez minutos del diecinueve de marzo, en términos de lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley de Medios.
52. En condiciones ordinarias, del compareciente sería extemporáneo, porque el plazo de cuarenta y ocho horas que prevé la ley se agotó el diecinueve de marzo a las quince horas con diez minutos y la promoción se presentó, ante esta Sala Superior, el veinticinco de marzo a las veintiuna horas con cuarenta y siete minutos, como consta en la impresión del sello receptor de la Oficialía de Partes.
53. Sin embargo, el recurrente expone razones que llevan a esta Sala Superior a tener por oportuna su comparecencia como tercero interesado.
54. Para justificar la presentación de su escrito hasta el día veinticinco de marzo, el promovente alega lo siguiente: **a)** su calidad de persona indígena y **b)** las dificultades de traslado desde su comunidad hasta la capital del estado de Oaxaca, lugar en donde puede tener acceso a los medios electrónicos necesarios para revisar los estrados de la Sala Regional y de



esta Sala Superior. Estas dificultades derivan de la distancia entre su comunidad y la capital del estado, agravadas por las complicaciones para el traslado de las personas ocasionadas por la pandemia del virus denominado SARS-CoV2 que causa el padecimiento denominado COVID-19.

55. La calidad de persona indígena del promovente Constantino Gaytán Cárdenas se constata por su autoadscripción y por los datos que se aprecian en el expediente del juicio seguido ante la Sala Regional. También se acreditan en dicho expediente las condiciones relativas a la ubicación geográfica de la comunidad a la que pertenece¹⁶.
56. Por otra parte, es un hecho notorio, para esta Sala Superior, que las condiciones de traslado de las personas se han complicado a partir de la contingencia sanitaria derivada de la referida pandemia.
57. Tomando en cuenta todas las circunstancias señaladas, de manera excepcional, para el caso que se analiza, esta Sala Superior estima que el escrito presentado el veinticinco de marzo se debe considerar oportuno y, en consecuencia, reconocerle al promovente la calidad de tercero interesado con la que comparece al presente recurso¹⁷.

¹⁶ Ambos datos se corroboran con la información contenida en las páginas 17 a 20 de la sentencia impugnada.

¹⁷ Es aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia número 28/2011, de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE". Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 19 y 20.

SUP-REC-59/2020

QUINTO. Estudio de fondo

Síntesis de agravios

58. Los recurrentes afirman que la sentencia impugnada es contraria a Derecho, esencialmente por lo siguiente:

i. Se vulneró el derecho a la autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, porque no se respetaron los acuerdos tomados en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve.

ii. Se violó el principio de certeza, porque existían dos actas de la misma asamblea y un video que fueron valorados incorrectamente por la Sala Regional responsable porque:

- Indebidamente se consideró que las dos actas de la misma asamblea eran complementarias y no contradictorias.
- No se tuvo en cuenta que la autoridad municipal citó al presidente de la mesa de debates para que firmara el acta y no lo hizo.
- Se presentó una denuncia por falsificación de sello y de firmas en el acta de asamblea que fue remitida por algunos integrantes de la mesa de debates.
- En el video valorado por la Sala Regional no se aprecia que haya ocurrido lo asentado en una de



las actas de la asamblea, en el sentido de que se sometió a consideración de la asamblea general la propuesta de cambiar el método de elección, de ternas a duplas.

- En el acta no se mencionó cómo se garantizaría la paridad de género acordada en la asamblea de fecha veintitrés de junio de dos mil diecinueve.

iii. Se vulneró el principio de paridad de género, porque en la asamblea de veintitrés de junio de dos mil diecinueve se acordaron mecanismos para garantizarlo, pero no se acataron. Con ello también se vulneró el mandato constitucional de igualdad formal entre hombres y mujeres.

59. Para claridad, primero se expondrá el contexto de la controversia, así como la cadena impugnativa, para después dar respuesta a los planteamientos de las y los actores.

Acuerdos de la asamblea general comunitaria

60. En la asamblea general comunitaria, celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve, la comunidad de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, aprobó los siguientes acuerdos:

“PRIMERO. Se aprueba que la fecha de la elección se realice el día veintiuno del mes de julio del año dos mil diecinueve a las 10 de la mañana

*SEGUNDO. Se aprueba que la elección se realice mediante **ternas cada cargo** tanto propietarios como suplentes y se utilice el pizarrón para marcar por quién se vota.*

SUP-REC-59/2020

*TERCERO. Para garantizar la **paridad** se acuerda en la **primera terna que se proponga tanto a hombre como a mujer**, y que, si en la primera terna para elegir a **presidente municipal** resulta ganador un hombre, en la siguiente terna que sean solo propuestas de mujeres o al revés si en la primera terna gana una mujer, en la siguiente se proponga solo hombres y así sucesivamente”.*

[énfasis añadido]

61. El veintiuno de julio siguiente se celebró la asamblea general comunitaria electiva. En ella, la comunidad modificó el método de elección de los cargos para que se realizaran por duplas y no por ternas y en las actas de dicha asamblea no se advierte que hayan deliberado sobre la modificación o la anulación de la regla que tenía como fin garantizar la paridad de género en la integración del Ayuntamiento.

Reconocimiento de la validez de la elección por parte del Instituto local

62. El Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca aprobó el acuerdo¹⁸ mediante el cual declaró la validez de la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento en cuestión. Este acuerdo se basó en lo siguiente:
 - En la elección del municipio celebrada en el año dos mil trece, se acordó que se propondrían por duplas a las ciudadanas y ciudadanos a elegir; y que habría por lo

¹⁸ IEEPCO-CG-SIN-190/2019.



menos una dupla de mujeres para garantizar su participación e integración en el cabildo electo.

- En el año dos mil dieciséis, las candidaturas se presentaron mediante planillas.
- En el año dos mil diecinueve, la asamblea general determinó que la elección se realizara mediante ternas para cada cargo.
- En los documentos del expediente se identificó que en la asamblea general comunitaria celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, se sometió a votación la realización de la elección por ternas o por duplas para cada cargo. La propuesta de candidaturas por duplas resultó triunfadora – por 703 (setecientos tres) votos, sin votos en contra.
- Se advirtió la existencia de dos expedientes relacionados con la misma elección, sin embargo, al analizarse las actas de cada expediente, ambas coinciden en la lista de asistencia y en los resultados de la votación. Por lo que la existencia de dos expedientes no le resta validez ni certeza a la elección.
- La convocatoria fue emitida por una autoridad en funciones, se difundió de conformidad a su sistema normativo; el día de la elección se declaró la existencia del *quorum* legal con setecientos tres asambleístas (trescientas noventa y cuatro mujeres y trescientos nueve hombres), se realizó el nombramiento de los integrantes de la mesa de debates y

SUP-REC-59/2020

se procedió a realizar la elección por duplas y, una vez concluido el proceso electivo, se clausuró la asamblea.

- Los cargos propietarios del Ayuntamiento quedaron integrados por tres hombres y dos mujeres; mientras que la plantilla de suplentes quedó integrada en igual proporción.
- La elección se llevó a cabo con la participación real y material de las mujeres de la comunidad como candidatas. Resultaron electas cuatro mujeres (dos propietarias y dos suplentes) de un total de doce cargos en elección. Participaron, además, con voto activo, trescientas noventa y cuatro mujeres.

63. Con base en esas razones, el Instituto local vinculó a las autoridades municipales electas, a la asamblea general y a la comunidad, para que en la próxima elección ordinaria que celebren se garantice la integración paritaria de las mujeres al cabildo.

64. Respecto a las controversias presentadas por diferentes ciudadanos, en las que alegaron que la elección no se apegó a los acuerdos tomados por la asamblea general comunitaria y que no se dio oportunidad a las mujeres de participar en las ternas, el Consejo General del Instituto local señaló que, si bien, existía un acuerdo previo tomado en la asamblea general, también es cierto que, en ejercicio del derecho de autodeterminación, en la asamblea electiva se definió en forma tácita que el método de elección sería por los mecanismos



utilizados de forma continua en la elección de cada cargo. Además, señaló que no advirtió que se hubiera obstaculizado la participación de las mujeres.

65. Consecuentemente la autoridad administrativa electoral local declaró válida la elección de los integrantes del Ayuntamiento.

Juicio electoral local¹⁹

66. Ana Patricia Carmona Chávez y otros habitantes del municipio promovieron un juicio electoral de sistemas normativos internos ante el Tribunal local para controvertir el acuerdo del Consejo General que validó la elección ordinaria de concejales al Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca.
67. En el estudio de fondo, el Tribunal local determinó la existencia de documentos discordantes desde la preparación de la elección, la forma de difusión de la convocatoria a la elección y en la elaboración de dos actas de la asamblea electiva, en las que se asentaron dos métodos de elección distintos. Esas discrepancias llevaron a la autoridad jurisdiccional a concluir que el Instituto local hizo una indebida valoración de las pruebas que integran el expediente de la elección para calificarla como jurídicamente válida.
68. También consideró que la falta de certeza en el método de elección aprobado trascendió a su resultado, por lo que se debe considerar que no existió un método definido.

¹⁹ JNI-70/2019.

SUP-REC-59/2020

69. Consecuentemente el Tribunal local revocó el acuerdo del Instituto local, así como las constancias de mayoría y **declaró la nulidad de la elección**. Además, ordenó la designación de un comisionado municipal provisional y la celebración de una elección extraordinaria.

Juicio ciudadano federal²⁰

70. Las personas electas como propietarias de los cargos en la asamblea comunitaria promovieron juicio ciudadano ante la Sala Regional Xalapa, aduciendo, en esencia, una inadecuada valoración de las actas, así como que fue indebido determinar que había existido una alteración al método de postulación.
71. La referida instancia determinó que no existía contradicción entre lo asentado en el acta de la asamblea comunitaria de veintitrés de junio de dos mil diecinueve, y el contenido del oficio sin número, firmado por los integrantes del Ayuntamiento y dirigido a la Comisión de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto local, presentado el dos de julio de ese año.
72. Lo anterior, porque, en primer lugar, se trataba de documentos de distinta naturaleza (uno correspondía a un acta en la que se asentaron los acuerdos tomados por la asamblea comunitaria y el otro es un oficio por medio del cual se le informó al Instituto local sobre esos acuerdos); en segundo lugar, porque ambos documentos coincidían en la fecha en la que se celebraría la elección, y en que las candidaturas se propondrían por ternas.

²⁰ SX-JDC-56/2020.



73. En mismo sentido, la Sala Regional estimó que existía una diferencia, más no contradicción, consistente en que el oficio no mencionó uno de los puntos acordados en la asamblea general de veintitrés de junio, relativo a que la primera terna que se propusiera sería mixta, con hombres y mujeres, y que el género de la persona que resultara electa para ese primer cargo determinaría el género de quienes integraran las siguientes ternas, sucesivamente.
74. En cuanto a la existencia de dos actas relativas a la misma asamblea electiva celebrada el veintiuno de julio, la Sala Regional sostuvo que ambos documentos coincidían en la fecha, hora y lugar en que se celebró la elección, consignaban que se realizó por duplas y, además, concordaban en el resultado de la votación. La diferencia estribaba en que, en el acta de los integrantes de la mesa de debates, se hizo constar el cambio de método de ternas, a duplas, mientras que en el acta presentada por el presidente municipal no se hace constar ese cambio.
75. Por otra parte, la Sala Regional señaló que era importante tener en cuenta que en la asamblea comunitaria de la elección participaron dos autoridades en forma sucesiva: el presidente municipal y los integrantes de la mesa directiva de debates y, que el presidente municipal se retiró de la asamblea, una vez que se instaló la mesa de debates.
76. Al respecto, la Sala Regional también tuvo en cuenta que en un video que se ofreció como prueba técnica se puede observar que el presidente municipal se retira una vez integrada la mesa

SUP-REC-59/2020

de los debates y que, después de haberse marchado el aludido presidente municipal y concejales que lo asistían, los integrantes de la mesa eran quienes estarían en posibilidad de dar fe de lo ocurrido en la asamblea²¹.

77. Por esa razón, la Sala Regional señaló que el hecho de que el acta aportada por los integrantes del Ayuntamiento no contuviera detalles que los integrantes de la mesa de debates sí asentaron en el acta remitida al Instituto local, se debe a que ambas autoridades actuaron sucesivamente en la elección y no necesariamente a que exista contradicción respecto a lo que sucedió en la asamblea electiva.
78. Por lo que respecta a la modificación del método para proponer las candidaturas (de ternas a duplas), la Sala Regional sostuvo que en el desahogo del video se pueden observar elementos que generan indicios (que luego complementó con las actas de la asamblea) de que ese cambio en los acuerdos sobre el sistema electivo aprobados en forma previa, sí fueron sometidos a consideración de la asamblea general comunitaria.
79. Por otra parte, la Sala responsable también señaló que, si bien, en ninguna de las actas de la elección se hizo mención al orden de alternancia entre géneros para lograr la paridad en los

²¹ Transcripción: “En el siguiente punto vamos a continuar para formar la mesa del debate, la mesa del debate la vamos a definir por votación, vamos a preguntar a los ciudadanos aquí reunidos para que nombren a un ciudadano con responsabilidad de poder llevar esta asamblea con pleno derecho a todos, entonces vamos a continuar para nombrar la mesa del debate conformada por cuatro o por cinco ciudadanos, esos son los que van a representar la mesa del debate, son los que llevarán la asamblea, nosotros nos pasamos a retirar, después de que haya terminado la asamblea volvemos a regresar para hacer la clausura final y dar a conocer el ganador de esta contienda”. [25:54]



cargos, lo cierto es que tampoco en ninguna se asentó que se hubiera establecido alguna restricción para proponer candidaturas del género femenino, además de que, en el referido video se aprecia la participación de mujeres.

80. La Sala Regional agregó que, si bien, de forma preliminar se había aprobado en asamblea una modalidad de votación para alcanzar la paridad entre géneros en la integración del Ayuntamiento, lo cierto es que en el sistema normativo de la comunidad se prevé que la asamblea general comunitaria puede decidir el método para elegir a sus autoridades el mismo día de la elección, sin que se siga un método definido con anterioridad para todas las elecciones, pues quien lo acuerda es la propia asamblea el día de la celebración.
81. Por otra parte, la Sala Regional consideró que la inclusión de mujeres en la conformación de los Ayuntamientos que se rigen por sistemas normativos indígenas se debe realizar de forma progresiva. Señaló que en la asamblea electiva celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, se eligieron a cuatro mujeres. En tanto que en años anteriores se eligió un menor número de mujeres.
82. Consecuentemente, la Sala responsable decidió revocar la sentencia del Tribunal local, dejar sin efectos la declaración de nulidad y dejar subsistente la validez de la elección del Ayuntamiento declarada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

SUP-REC-59/2020

83. Además, reiteró el exhorto que el Consejo General del Instituto local hizo al municipio para que en la próxima elección de sus autoridades garanticen la integración de mujeres en el cabildo municipal, de forma paritaria.

Respuesta a los agravios

a) Complementariedad de la documentación existente

84. Para analizar la calificación de validez que hizo la Sala Regional respecto de la elección en controversia y el acatamiento de la voluntad expresada por la asamblea general comunitaria del municipio de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, en principio, se estima que fue correcto que la Sala Regional apreciara las dos actas existentes de la misma asamblea como pruebas complementarias y no contradictorias, por las siguientes razones.
85. Se trata de dos actas que fueron levantadas por autoridades distintas, respecto de una misma elección. El hecho de que existan esos dos documentos se explica porque, como lo señaló la Sala responsable, el presidente municipal participó al inicio de la asamblea general comunitaria del veintiuno de julio y se retiró una vez instalada la mesa de debates²², consecuentemente, esta mesa de debates continuó con el desarrollo de la asamblea electiva, de ahí que, el contenido de ambas actas tenga algunas diferencias, pero no datos

²² De acuerdo con el sistema normativo interno de San Miguel Santa Flor, la organización de la elección es presidida, en primer lugar, por el presidente municipal y posteriormente por la mesa de debates, hecho que se desprende de los acuerdos de calificación de las tres elecciones previas en que se apoyó el Tribunal local.



contradictorios; es decir, su contenido se complementa para dar constancia de los hechos ocurridos en la elección.

86. Ambas actas coinciden en que el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, se celebró la asamblea general comunitaria electiva. También coinciden en los resultados de la votación y en las personas electas.
87. La diferencia sustancial entre ambas actas es que en la levantada por los integrantes de la mesa de debates se mencionaron razones por las que la elección se llevó a cabo por duplas y no por ternas (en la asamblea manifestaron que solo había dos candidaturas y no tres) y en la otra acta no se mencionó esa circunstancia. De ahí que no les asista la razón a los recurrentes y que se considere correcta la apreciación de ambas actas que hizo la Sala Regional.

b) Aprobación y validez del cambio de método para proponer las candidaturas, de ternas a duplas

88. Con base en el contenido de las dos actas de la asamblea general comunitaria electiva, esta Sala Superior advierte que, en un primer momento, puede subsistir la duda respecto a si en ese acto se discutió y aprobó el cambio de método para proponer las candidaturas, de ternas a duplas.
89. La incógnita se disipa mediante la valoración del video de la asamblea que obra en autos, que complementa el contenido de las dos actas de la asamblea electiva.

SUP-REC-59/2020

90. En párrafos precedentes se señaló que en la asamblea celebrada el veintiuno de julio, participaron setecientos tres asambleístas, conformados por trescientas noventa y cuatro mujeres y trescientos nueve hombres. Este dato es importante si se tiene en cuenta que, conforme con el dictamen²³ rendido por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto local, la población de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca se integra por ochocientos un habitantes, de los cuales cuatrocientas tres son mujeres y quinientos cincuenta y uno son hombres.
91. En una de las actas de la asamblea de veintiuno de julio, levantada por los integrantes de la mesa de debates, se mencionó que la multitud señaló que no había tres candidaturas para integrar las ternas respectivas para elegir a las autoridades propietarias, por lo que se cambió al método de duplas. También se menciona en el acta, que esa decisión fue sometida a votación y se aprobó por setecientos tres votos.
92. En el video de la asamblea general comunitaria desahogado por la Sala Regional se aprecia el siguiente contenido²⁴:

“...Hombre de chaleco negro, playera verde, gorra y lentes, presuntamente presidente de mesa de debates [00:00] De la violencia contra la mujer. Dependencia H. Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor (inaudible) en Oaxaca (inaudible) presidente municipal número de oficio sin número, expediente

²³ De clave DESNI-IEEPCO-CAT-325/2018. Visible en el enlace siguiente: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/SNI-2018/sni-2018-325.pdf>

²⁴ Se precisa que el desahogo del contenido del video hecho por la Sala Regional no está puesto en duda por los recurrentes, sino la valoración que se hizo de él.



(inaudible) dos mil diecinueve, asunto el que se indica. Maestro Gilberto Chávez Méndez consejero presidente de la Comisión de sistema normativo indígena de (inaudible) con atención a (inaudible) Beatriz (inaudible) directora ejecutiva de sistema normativo indígenas del IEEPCO. Presente, por este medio se le comunica con fecha veintitrés de junio del año en curso, (inaudible) se lleve la asamblea general comunitaria con la finalidad de tomar acuerdos referentes a las elecciones renovadas renovación de la autoridad municipal que fungirán para el periodo 2020-2022 en San Miguel Santa Flor, en dicha asamblea se tomaron entre otros acuerdos los siguientes: primero (inaudible) la fecha de (inaudible) del año dos mil diecinueve, a las diez horas de la mañana; segundo se aprueba que las elecciones se realicen mediante ternas cada cargo, tanto propietarios como suplentes y se utilice el pizarrón para marcar como por quien se vota; lo anterior, se informa a esta Dirección a efecto que tenga conocimiento sobre la (inaudible) de la misma. Sin otro particular por el momento aprovechamos la ocasión para que el día de hoy (inaudible) San Miguel Santa Flor, Oaxaca, a veintisiete de febrero del año del año dos mil diecinueve. Aquí está la (inaudible) y se le hizo llegar al presidente municipal, entonces ustedes dicen, aprueban esta minuta y aprueban la convocatoria que fue emitido (inaudible) [02:14].

***Integrante de la mesa [02:15]** Buenas tardes ciudadanos y ciudadanas (inaudible) a nombre de le doy la bienvenida a esta asamblea general para (inaudible) a los nuevos concejales que nos fungirán en el 2020-2022. Creo que está aquí mi compañero presidente quien acaba de leer lo que es la notificación (inaudible) creo que todos tenemos la esa notificación, ya quedamos que no la vamos a notificar y no la y no la vamos este a pedir este soluciones (inaudible) aquí venimos a participar en una elección (inaudible) reglas y operaciones, aquí vamos a empezar con nuestra (inaudible) que es para elegir al presidente municipal, si ustedes dicen ¿quién propone para presidente municipal que fungirá 2020-2022?.*

Se propone a la modificación (inaudible) y vamos a elegir al segundo participante, vamos con el segundo participante ¡por favor! [03:38]

Hombre de chaleco negro, playera verde, gorra y lentes, presuntamente presidente de mesa de debates [03:42] Miren, ya tenemos al primer candidato, aquí, por eso yo les dije: antes de aprobar ¿sabes? (inaudible) aprobar esta este documento ¿sale? Se (inaudible) se le pidió al público aprobarlo o no aprobarlo ¿sale? (se escuchan diversas voces que son inaudibles) entonces, ¡sale!. Proponemos este, cómo segunda propuesta a este otro candidato (inaudible) que estará fungiendo (se escuchan diversas voces que son inaudibles).

Asambleísta [04:38] Muy buenas tardes, (inaudible) yo propongo al señor Constantino (inaudible) Cárdenas que sea el presidente municipal de esta comunidad [04:52].

Se escuchan diversas voces y aplausos de los asistentes (inaudible).

Integrante de la mesa [05:00] Muy bien ciudadanos, creo que ya tenemos a nuestro segundo participante, **queremos recordar que en 2016 se hizo elección por terna, no sé si por ahí pueda haber otro posible, vamos a darle este espacio... (se escuchan gritos), va por dupla, va por duplas** entonces, por favor se les pide a los candidatos que suban que suban al templete (se escuchan diversas voces que son inaudibles).

(...)” [énfasis añadido].

93. El contenido del video, aun cuando no es plenamente audible en algunas partes, valorado en conjunto con las dos actas de la asamblea, en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Ley de Medios, permite advertir cómo se dieron los hechos. Es decir, en un primer momento en la asamblea celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, se hizo mención a las reglas para proponer las candidaturas por ternas, acordadas en la asamblea anterior, de fecha veintitrés de junio



de ese año, pero en un momento posterior, durante la misma asamblea electiva, se planteó una “modificación” y se mencionó la posibilidad de designar a “un segundo participante”; más adelante se recordó a la asamblea que en el año dos mil dieciséis la elección fue por ternas, por lo que se daría espacio para ver si había “otro posible”, pero ante ello se escucharon gritos y se dijo “va por dupla”.

94. Contrario a lo expuesto por los recurrentes, todos estos elementos permiten reconstruir una hipótesis razonable de los hechos controvertidos consistente en que, durante la asamblea celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, se mencionaron las reglas acordadas en la asamblea anterior, celebrada el veintitrés de junio, pero en la asamblea electiva hubo circunstancias (no había candidaturas suficientes para integrar las ternas) que llevaron a que una de las reglas fuera modificada y que las propuestas fueran por duplas, todo ello con el acuerdo y la votación aprobatoria de la mayoría de los asambleístas.
95. Todos los elementos mencionados, complementarios entre sí, le permiten a esta Sala Superior concluir, como lo hizo la Sala Regional, que en la asamblea celebrada el veintiuno de julio, la decisión de votar las candidaturas por duplas y no por ternas sí se sometió a discusión y fue aprobada por la asamblea de la comunidad.
96. La consecuencia es que esa decisión se deba considerar como válida, debido a que fue tomada por el máximo órgano de decisión política de la comunidad de San Miguel Santa Flor.

SUP-REC-59/2020

97. Es decir, la regla adoptada por el máximo órgano político de esa comunidad el veintitrés de junio fue modificada por ese mismo ente, debido a circunstancias que se presentaron durante la asamblea electiva, por lo que el método de elección de candidaturas acordado en la asamblea electiva, por duplas y no por ternas, se debe considerar válido, pues, en efecto, de conformidad con el derecho de autodeterminación reconocido en el artículo 2° constitucional, concatenado con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca²⁵ y los criterios de esta Sala Superior²⁶ la asamblea general comunitaria en los sistemas normativos internos en el estado de Oaxaca, es la máxima autoridad, por lo que sus decisiones son plenamente válidas y deben ser reconocidas por el Estado.
98. Cabe mencionar, que en la tabla comparativa que insertó la Sala Regional en las páginas 24 a 26 de la sentencia impugnada, en la que analiza las elecciones municipales celebradas en los años dos mil trece, dos mil catorce (extraordinaria) y dos mil dieciséis, se aprecia que el método de elección por ternas no es el único que ha sido utilizado por la comunidad de San Miguel Santa Flor para la elección de sus autoridades en el transcurso de los años, sino que ha sido variable, incluso se ha aplicado el método de candidaturas por duplas, por lo que el argumento de que la costumbre reiterada ha sido invariablemente la de proponer candidaturas por ternas no es válido.

²⁵ En su artículo 65 Bis.

²⁶ Véase las sentencias dictadas en los expedientes. SUP-REC-531/2019 y acumulados y SUP-REC-611/2019.



99. Por estas razones, las consideraciones de los recurrentes respecto al tema analizado son **infundadas**, ya que fue válido que las candidaturas se postularan por duplas y no por ternas. Sin embargo, subsiste un aspecto que se analizará más adelante, relativo a que las duplas debían ser mixtas, integradas por hombres y mujeres, cuando menos para la elección del primer cargo, el cual condicionaría el género del resto de los cargos en forma alternada.

c) Incumplimiento del principio de la paridad de género y de la postulación alternada de candidaturas

100. Esta Sala Superior considera **fundados** los agravios de las y los recurrentes en relación con que para la elección de concejales del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, indebidamente se dejó de observar el principio de paridad y la regla de alternancia en la postulación de candidaturas, ya que, por acuerdo previo de la asamblea general, dichos mandatos serían rectores en el ejercicio de renovación de las autoridades municipales.
101. Por tanto, esa circunstancia se estima contraventora del derecho de las mujeres a ejercer sus derechos político-electorales en un plano de igualdad con los hombres, así como del derecho de autogobierno de la comunidad indígena.
102. Lo anterior, encuentra sustento en las consideraciones que enseguida se exponen.
103. En la normativa internacional se prevén diversas disposiciones en materia de paridad de género, tal es el caso de la

SUP-REC-59/2020

Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁷ que reconoce el derecho de todas las personas de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

104. Asimismo, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer²⁸ dispone que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer *todas* las funciones públicas, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.
105. En igual sentido la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer ("Convención de Belem Do Para")²⁹ señala que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por instrumentos de derechos humanos.
106. Por su parte, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer ("CEDAW" por sus siglas en inglés)³⁰ señala que los Estados parte tomarán en todas las esferas y, en particular, en la política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

²⁷Artículo 23.1, inciso c).

²⁸ En el artículo III.

²⁹En su artículo 4, incisos f) y j).

³⁰En su artículo 3.



107. En sentido similar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recomendado específicamente la adopción de medidas tendentes a la paridad en todos los niveles de gobierno, y la obligación de los tribunales de exigir el cumplimiento de esos mecanismos.
108. Todas las disposiciones anteriores permiten concluir que existe un deber para las autoridades el Estado mexicano, entre ellas este Tribunal, de reconocer y tutelar el derecho de las mujeres de acceder a la función pública en condiciones de igualdad con los hombres, y garantizar que su participación política sea sustantiva y relevante, y no se perpetúen mecanismos discriminatorios en el ejercicio de sus derechos.
109. En armonía con los instrumentos internacionales, la paridad se incorporó como un vértice dentro del sistema jurídico mexicano a partir de la publicación, en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil diecinueve, del decreto por el que se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115, de la Constitución Federal, en materia de paridad entre géneros; en el cual, de manera general, se dispuso la paridad, vertical y horizontal, como eje rector en la integración del poder legislativo federal y local, de los municipios y los órganos autónomos; y regula acciones afirmativas como el encabezamiento alternado de listas de representación proporcional al senado y a las diputaciones en general.
110. Por otra parte, en su artículo 2º, la Constitución Federal reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, el cual engloba manifestaciones concretas de

SUP-REC-59/2020

autonomía como son: la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y la autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno³¹.

111. Esta Sala Superior ha establecido el criterio³² relativo a que los órganos jurisdiccionales cuentan con la obligación de privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos.
112. Sobre este aspecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos³³ ha destacado que las autoridades deben adoptar las medidas necesarias que garanticen que los miembros de las comunidades indígenas participen en condiciones de igualdad en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que inciden en sus derechos y en el desarrollo de sus comunidades. Tales medidas deben promover la dirección de asuntos públicos desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores,

³¹ Así, lo postula, también, el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en consonancia con el Protocolo Iberoamericano de actuación judicial para mejor el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas.

³² Jurisprudencia 37/2016, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO. Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 13 y 14.

³³ Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C. No. 127.



usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención Americana.

113. Ahora bien, el artículo 2, apartado A, fracción III, *in fine*, del Pacto Federal, impone una prohibición en el sentido de que “[e]n ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.
114. Por otra parte, de conformidad con la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca³⁴ y los criterios de esta Sala Superior³⁵ la asamblea comunitaria es la máxima autoridad en un colectivo indígena. Sus acuerdos son plenamente válidos y deben ser reconocidos por el Estado, siempre que estos respeten los derechos fundamentales de sus integrantes. Para ello, se debe privilegiar que las decisiones de la comunidad sean producto del consenso legítimo de sus integrantes, de conformidad con la maximización del principio de autonomía
115. Sentado lo anterior, como ha quedado mencionado, el mandato constitucional de paridad, así como un mecanismo para garantizarlo, es decir, la regla de alternancia en la postulación, fueron incorporados como parte del sistema normativo interno para elegir a las personas que integrarían el Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, a través de la decisión adoptada en asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve.

³⁴ En su artículo 65 Bis.

³⁵ Véase las sentencias dictadas en los expedientes. SUP-REC-531/2019 y acumulados y SUP-REC-611/2019.

SUP-REC-59/2020

116. En dicha asamblea se acordó garantizar la paridad de género en todos los cargos a elegir, para lo cual se dispuso:
- i. Primera postulación mixta.** Proponer en ternas, tanto a hombres como a mujeres, para el primer cargo de mayor jerarquía, es decir, la presidencia municipal.
 - ii. Alternancia de géneros.** El género de la persona elegida para desempeñar la presidencia municipal determinaría el género de quienes participarían para el resto de los cargos municipales, a quienes se postularía de forma alternada.
117. En la asamblea comunitaria electiva realizada el veintiuno de julio siguiente, se tomaron nuevos acuerdos que implicaron modificar la regla de proponer candidaturas por ternas, a candidaturas por duplas, respecto de la cual se ha concluido que la propia asamblea comunitaria electiva decidió modificarla en forma válida, ya que dicha alteración la acordó el máximo órgano de decisión de la comunidad.
118. Sin embargo, la modificación o exclusión de las reglas restantes que tenían como finalidad asegurar la participación sustantiva de las mujeres y garantizar la paridad de género en la elección de todos los cargos del ayuntamiento no se encuentra justificada, porque no fue objeto de discusión ni de deliberación en la asamblea general comunitaria celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve.
119. Así, como se razonó, la asamblea comunitaria es el órgano máximo de toma de decisiones políticas dentro de la



comunidad, sus acuerdos son plenamente válidos y deben ser reconocido, privilegiando que las decisiones de la comunidad sean producto del consenso legítimo de sus integrantes.

120. Con base en ello, si el órgano comunitario tomó una decisión en la asamblea celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve para que las candidaturas aspirantes a la presidencia municipal fueran mixtas, es decir, se postularan hombres y mujeres, para de ahí definir el género de los siguientes cargos, de forma alternada, la modificación de esa regla o la decisión de no aplicarla en la elección, solo podía ser producto de un nuevo acuerdo de ese mismo órgano comunitario. Para tomar esa determinación, debió haber una deliberación previa sobre las razones que implicaban la necesidad del cambio o abandono de la regla.
121. En efecto, de las constancias que obran en autos no existen elementos para sostener que la asamblea comunitaria electiva de veintiuno de julio discutió, deliberó y votó sobre la necesidad de modificar o de no aplicar las reglas que tenían como finalidad garantizar la integración paritaria del Ayuntamiento. Sin haber deliberado al respecto, se omitió aplicarlas. La Sala Regional reconoce en su sentencia que no hubo mención alguna en la asamblea electiva sobre ese punto.
122. Ahora bien, de acuerdo a su importancia, y de conformidad con el Dictamen del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, que identifica el método de elección de concejalías del Ayuntamiento del Municipio de

SUP-REC-59/2020

San Miguel Santa Flor -regido por sistemas normativos indígenas-, el orden en que se realizan la elección, primero propietarios y luego los suplentes, es el siguiente:

1. Presidencia.
2. Sindicatura.
3. Regiduría de Hacienda.
4. Regiduría de Obras.
5. Regiduría de Salud.
6. Regiduría de Educación.

123. Así las cosas, de las constancias que obran en autos se observa que el día de la celebración de la asamblea general comunitaria para la renovación de las autoridades municipales, el presidente de la mesa de los debates inició los trabajos, bajo los lineamientos acordados, y expresó la apertura de las propuestas para las candidaturas a la presidencia municipal propietaria, en la que, solo se postularon dos hombres.

124. La ausencia de una mujer en las postulaciones a la presidencia municipal resulta de alta trascendencia, pues predispuso que un hombre obtuviera el cargo de mayor jerarquía, al no existir la opción de votar por una mujer, lo cual desnaturalizó la alternancia del género de las personas que debían participar en elecciones posteriores, conforme al orden de importancia.



125. Por lo tanto, el género de la persona que ocupó la presidencia del ayuntamiento, y que sirvió para definir el de las duplas postuladas en las candidaturas subsecuentes atendiendo al orden de importancia, tergiversó la alternancia definida en la tercera regla de acordada previamente por la asamblea comunitaria.
126. Sobre este aspecto, debe decirse que esta Sala Superior ha considerado³⁶ que la aplicación de la regla de alternancia no constituye condición necesaria para lograr la paridad, sino un medio para alcanzarla, por lo que debe aplicarse cuando las condiciones del caso y la legislación aplicable así lo dispongan para hacer efectivo ese principio.
127. Así, para el caso de la elección que nos ocupa, tenemos que, por un lado, la regla de alternancia es una norma vigente y exigible para la elección de concejales del Ayuntamiento San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, al haberlo establecido así su asamblea comunitaria, y, por otro, resulta una medida necesaria para que la participación de las mujeres se dé en condiciones de igualdad frente a los hombres, derivado del orden en que se dispuso la elección de los cargos del gobierno municipal.
128. Aunado a lo anterior, debe destacarse que de conformidad con las constancias de autos se observa que en la asamblea

³⁶ Jurisprudencia 36/2015 de rubro: “REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA”. Publicada en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 49, 50 y 51.

SUP-REC-59/2020

electiva participaron setecientos tres asambleístas, de los cuales, trescientos noventa y cuatro eran mujeres y trescientos nueve fueron hombres.

129. Asimismo, es de hacerse notar la ausencia de constancias que evidencien la invitación hacia las mujeres para participar e integrar la primera dupla sometida a elección, debiéndose resaltar que la falta de participación de las mujeres en la elección de la presidencia municipal fue uno de los motivos de agravio que se hicieron valer desde el inicio de la cadena impugnativa.
130. Por ende, era insuficiente el hecho señalado en la sentencia impugnada en el sentido de que “en las actas aludidas no apreció la existencia de alguna restricción a las mujeres para participar en la asamblea electiva”, o bien, que “se hubiera establecido alguna restricción para proponer candidaturas del género femenino”, pues ante la presunta violación de derechos humanos, como son los político-electorales del voto activo y pasivo de las mujeres, debían buscarse medios de prueba en sentido positivo que despejaran cualquier duda sobre la violación de derechos.
131. Por lo tanto, no puede afirmarse válidamente que la regla autoimpuesta por la propia comunidad, dirigida a tutelar el principio de paridad de género en el nombramiento de las personas que desempeñarán la titularidad y la suplencia de la presidencia municipal haya sido observada. Además, no puede estimarse que el ejercicio del derecho al voto pasivo de



las mujeres se garantizó debidamente, cuando es innegable que la expectativa de quien debía ejercerlo no se cumplió.

132. Además, la ausencia de elementos de prueba no permite justificar que la decisión de participar al primer cargo hubiera sido sólo de los hombres, pues esto implica construir una inferencia sin que exista un mínimo indicio en ese sentido, que la respalde y le sirva de nexo causal.
133. En ese sentido, la falta de registro de mujeres en la primera dupla incurre en la prohibición establecida en el ya referido artículo 2, constitucional³⁷, pues el dato aislado del registro de una dupla sólo de hombres, en la elección del cargo de mayor jerarquía dentro del ayuntamiento, de ningún modo representa ni pone de manifiesto que se trate de un libre ejercicio de los derechos político-electorales por parte de las mujeres de la comunidad de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca.
134. Por lo tanto, a partir de que en la elección del primero y el más importante de los cargos (presidencia municipal) no hubo participación de mujeres, y ante la ausencia de pruebas que respalden la supuesta voluntad de las mujeres de no participar como aspirantes a dicho puesto; ello lleva a la conclusión de que no resultan válidos los resultados de la elección a la presidencia del ayuntamiento de San Miguel Santa Flor.

³⁷ Relativa a que: “En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales”.

SUP-REC-59/2020

135. De esta forma, derivado de que la elección de la presidencia municipal no resulta válida al observarse la regla relativa a la postulación de una dupla mixta, en consecuencia, resultan igualmente inválidas la elección de sindicatura y regidurías, al reproducir en una aparente alternancia, el vicio del género definido en la primera elección.
136. Aunado a ello, en relación con las regidurías, se observa que tampoco se acató el mandato de alternancia en la postulación de las y los aspirantes, ya que en los puestos de sindicatura suplente, regiduría de Obras (propietaria y suplente), así como la regiduría propietaria de Educación, se eligieron hombres, cuando en términos de dicha regla aprobada por la asamblea de forma previa, esos cargos debían ser ocupados por mujeres.
137. Así las cosas, toda vez que la regla de participación de dupla (antes terna) mixta para la presidencia municipal, y la postulación alternada subsecuente del resto de los cargos eran directrices adoptadas oportunamente por la asamblea general comunitaria, sobre las cuales no existió deliberación o decisión de cambiar o dejar de aplicar, esta Sala Superior debe hacer exigible su vigencia en atención al principio de maximización de la autonomía, el cual implica la salvaguarda y protección del sistema normativo interno y, para el caso, se traduce en la nulidad de la elección de todos los cargos del ayuntamiento.
138. Debe decirse que esta Sala Superior no desconoce el principio de maximización de la autonomía ni el principio de



mínima intervención, que podrían llevar a la propuesta de una solución diversa para reparar la inobservancia de las normas acordadas por la comunidad, como podría ser decretar la nulidad solo del número de cargos necesarios para alcanzar una paridad formal en la integración del ayuntamiento.

139. Sin embargo, dicha alternativa no resuelve ni restaura las violaciones que se han acreditado, pues el vicio detectado en la elección se origina desde el primero de los cargos electos, siendo este el de mayor importancia (presidencia municipal), por tanto, si la trasgresión consistió en la ausencia de participación de las mujeres como candidatas a dicha posición, aunado a que a partir del resultado de la votación se siguió un orden alternado incorrecto, la manera adecuada de enmendar estas anomalías es a través de la reposición de toda la elección, ya que no son menores y afectaron a todos los cargos del ayuntamiento.
140. Por último, es un hecho notorio para la Sala Superior, que desde la resolución del recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-829/2014, se vinculó al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, a garantizar que en la elección de concejalías de la comunidad de San Miguel Santa Flor, se respetara la participación de las mujeres en condiciones de igualdad a los hombres y se garantizara su efectiva representación política en la integración del Ayuntamiento, eliminando los obstáculos que les impidieran participar en la vida política de su

SUP-REC-59/2020

comunidad, e inclusive, realizando campañas de concienciación orientadas ese objetivo.

141. La adopción de las normas consuetudinarias cuya inaplicación se combate en este recurso, es una muestra de la disposición de los habitantes de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán de avanzar hacia una inclusión sustantiva y real de las mujeres en el ámbito político y de toma de decisiones de su comunidad.
142. Este contexto, permite sostener que el actuar de la Sala Regional fue indebido, ya que contaba con los elementos y las condiciones para hacer efectivos tanto el derecho de las mujeres a participar por todos los cargos de autoridad de su localidad, así como el derecho de autodeterminación de la propia comunidad, al hacerse efectivas las normas que ellos mismos establecieron.
143. Así, resultaba insuficiente formular un exhorto para que, en elecciones futuras, se garantice la conformación paritaria del cabildo municipal. Este proceder no hizo más que colaborar a obstaculizar en el ejercicio y disfrute de derechos, negando los avances que ha dado la propia comunidad.
144. En conclusión, asegurar la celebración de una elección que observe cabalmente las normas dadas por la comunidad misma a través de su asamblea general es una decisión acorde con el respeto a su derecho de autodeterminación, y al derecho de igualdad de las mujeres en el ejercicio de sus prerrogativas político-electorales.



145. Por las razones antes expuestas, deben declararse inválida la elección realizadas en la asamblea general comunitaria de veintiuno de julio de dos mil diecinueve y, como consecuencia, ordenar la celebración de elecciones extraordinarias para integrar las concejalías del de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca; a partir de las reglas establecidas en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve, y garantizándose de manera efectiva la postulación de mujeres en la elección de la presidencia municipal y en aquellos cargos en los que, de acuerdo al orden de su importancia y a partir del género de la persona que hubiera obtenido la mayor votación en la primera elección, tengan derecho de participar.

SEXTO. Efectos

146. Con base en lo razonado en la presente ejecutoria, lo procedente es:
- a) **Revocar** la sentencia dictada en el juicio ciudadano SX-JDC-56/2020.
 - b) Declarar la **invalidez de la elección** del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca.
 - c) **Revocar** el acuerdo por el que el Instituto Estatal y de Participación Ciudadana de Oaxaca calificó como válida la elección, así como las constancias expedidas a favor de las y los concejales electos; ello, sin perjuicio de la validez de los actos de autoridad que hayan desplegado en el ejercicio de sus funciones.

SUP-REC-59/2020

- d) Se **ordena** al Gobernador del Estado de Oaxaca para que, en breve término, remita al Congreso del Estado la propuesta de integración de un Concejo Municipal que estará en funciones hasta en tanto se lleve a cabo la nueva elección y el nuevo ayuntamiento tome posesión del cargo.
- e) Se **vincula** al Congreso del Estado de Oaxaca para que, previa propuesta del Gobernador del Estado, proceda de inmediato, a designar a un Concejo Municipal en el Municipio de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca.
- f) Se **ordena** al Concejo Municipal designado para que, a la brevedad, en coordinación con las autoridades tradicionales del municipio, convoquen de forma inmediata a una **elección extraordinaria**, en la que deberán cumplirse los acuerdos adoptados por la asamblea comunitaria el veintitrés de junio de dos mil diecinueve, relativos a la participación de mujeres en la postulación a la presidencia municipal, y la observancia de la regla de alternancia en el resto de los cargos.
- g) La elección extraordinaria deberá celebrarse a la **brevedad posible**, tomando en cuenta las circunstancias y las medidas dictadas por las autoridades competentes, derivadas de la emergencia sanitaria decretada en el país, para lo cual deberán tomarse en consideración las medidas sanitarias pertinentes.



- h) Se **vincula** al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, así como a su Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, para que, en ejercicio de sus atribuciones, coadyuve en la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección extraordinaria referida.
- i) En mismo sentido, **se exhorta** a la Secretaría de Pueblos Indígenas y Afromexicano, y a la Subsecretaría de Fortalecimiento Municipal del Gobierno del Estado de Oaxaca, para que colaboren en el cumplimiento de esta ejecutoria.
- j) Se **exhorta** al Gobernador del Estado de Oaxaca para que, por su conducto, la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Oaxaca, genere las condiciones de orden y paz social que permitan dar cumplimiento a la presente resolución, y adopte las medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad y seguridad de las mujeres y hombres asistentes a la asamblea electiva extraordinaria que manifiesten su intención de ser postuladas y postulados a ocupar los cargos del ayuntamiento.

Por lo antes expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada para los efectos precisados en el fallo.

SUP-REC-59/2020

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que corresponda, y acto seguido, archívese este expediente como total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe, así como de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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



VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, CON RESPECTO A LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN SUP-REC-59/2020³⁸

De manera respetuosa, emitimos el siguiente voto particular, ya que consideramos que no se debe anular la elección de todos los cargos del Ayuntamiento de San Miguel, Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, sino solamente la correspondiente a la sindicatura suplente y de la regiduría propietaria de educación, para cumplir con la regla de paridad de género que se impuso la propia comunidad y, a la vez, observar el principio de mínima intervención de los órganos del Estado.

A continuación, expondremos los argumentos que explican nuestra postura:

En un primer momento, mencionaremos los antecedentes relevantes del caso, definiremos el problema jurídico a resolver y mencionaremos los argumentos de la sentencia aprobada por la mayoría.

Posteriormente, expondremos las razones por las cuales disentimos del criterio asumido por la mayoría y por las que consideramos que la solución del caso debe buscar un equilibrio entre la norma de paridad de género que adoptó la comunidad de San Miguel Santa Flor y el principio de mínima intervención de los órganos del Estado mexicano en la autonomía de las comunidades que rigen sus elecciones por normas de sistemas internos.

³⁸ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. Colaboraron en la elaboración de este voto: Julio César Cruz Ricárdez, Oliver González Garza, Lizzeth Choreño Rodríguez; César Américo Calvario Enríquez; Brenda Durán Soria; Melissa Samantha Ayala García; Alejandro Olvera Acevedo y Marcela Talamas Salazar.

SUP-REC-59/2020

Lo que se pretende lograr con esta solución es que, sin anular toda la elección, se pueda alcanzar la voluntad de la asamblea comunitaria de integrar el cabildo en forma paritaria.

1. Antecedentes relevantes del caso

1.1. Convocatoria y celebración de la asamblea general comunitaria.

El siete de junio de **dos mil diecinueve**, el presidente municipal y el cabildo del Ayuntamiento emitieron la convocatoria para llevar a cabo la renovación de las autoridades municipales para el periodo 2020-2022, en la cual se estableció la fecha de la asamblea general comunitaria.

La asamblea se celebró el **veintitrés de junio** siguiente, en ella se acordó que la elección: **i)** se llevaría a cabo el veintiuno de julio; **ii)** se realizaría mediante ternas para cada cargo; y **iii)** se garantizaría la paridad de género, proponiendo en la primera terna tanto a hombres como a mujeres, y si en esta terna correspondiente al cargo de la presidencia municipal resultara ganador un hombre, en la siguiente terna participarían únicamente mujeres y viceversa, de forma sucesiva en la elección del resto de los cargos.

1.2. Asamblea comunitaria electiva. El **veintiuno de julio de dos mil diecinueve**, se celebró la asamblea para la elección de las y los integrantes del Ayuntamiento. Durante la asamblea se acordó que el método de elección ya no sería por ternas, sino por duplas.

El resultado de la elección fue el siguiente:

Cargo	Propietario (a)	Suplente
Presidente	Constantino Gaytán Cárdenas	Carlos Pacheco Villavicencio
Síndica	Marisol Guerrero Altamirano	Lázaro Villagrán Ballesteros
Regidor de Hacienda	Salomón Ortigoza Guerrero	José Armando Manzo Pacheco
Regidor de Obras	Valentín Rocha Riveros	Arsenio Vásquez Villavicencio
Regidora de Salud	Julia Ballesteros Villagrán	Florencia Villegas Bustamante



Cargo	Propietario (a)	Suplente
Regidor de Educación	Félix Medina Pacheco	Marina Zúñiga Durán

1.3. Validez de la elección ordinaria de concejales. En la sesión extraordinaria celebrada el veinticinco de noviembre de dos mil diecinueve, el Consejo General del OPLE dictó el acuerdo **IEEPCO-CG-SIN-190/2019** en el que reconoció la validez de la elección ordinaria de concejalías del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca.

1.4. Juicio electoral local JNI-70/2019³⁹. El cinco de diciembre, Marcelina Coronado Ortiz y otras ciudadanas y ciudadanos indígenas, habitantes y vecinos del municipio, interpusieron un juicio electoral ante el Tribunal local, a fin de controvertir la declaración de validez señalada en el punto anterior.

El quince de febrero de **dos mil veinte**, el Tribunal local dictó la sentencia en la que decidió: **i)** revocar el acuerdo del Consejo General **IEEPCO-CG-SNI-190/2019** que había declarado la validez de la elección municipal; **ii)** revocar las constancias de mayoría expedidas a los concejales electos y sus nombramientos; **iii)** decretar la nulidad de la elección ordinaria del Ayuntamiento; **iv)** comunicar su resolución al gobernador del Estado para que hiciera la designación de un comisionado municipal provisional; y **v)** ordenar que se convocara de forma inmediata a elecciones extraordinarias.

1.5. Juicio ciudadano federal SX-JDC-56/2020. El veintiuno de febrero de dos mil veinte, Constantino Gaytán Cárdenas y otras personas que afirmaron ser indígenas mazatecos del municipio, promovieron un juicio federal para controvertir la sentencia del Tribunal local.

³⁹ El veintitrés de enero siguiente, el magistrado instructor le solicitó a la Fiscalía General del estado de Oaxaca que le informara sobre el estado procesal de la carpeta de investigación 41914/FVCE/OAX/2019, iniciada por la presunta falsificación de documentos.

SUP-REC-59/2020

Daniela Otañez Pantoja y otros habitantes del municipio comparecieron al juicio como terceros interesados.

El doce de marzo de dos mil veinte, la Sala Regional dictó una sentencia en la que revocó la del Tribunal local y dejó subsistente la validez de la elección del Ayuntamiento declarada por el Consejo General del OPLE.

1.6. Recurso de reconsideración. El diecisiete de marzo, Daniela Otañez Pantoja y otros ciudadanos impugnaron la sentencia dictada por la Sala Regional. El ciudadano Constantino Gaytán Cárdenas compareció al recurso con el carácter de tercero interesado.

1.7. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor admitió a trámite el recurso y ordenó la elaboración del proyecto de sentencia correspondiente. El proyecto fue distribuido en forma interna a todas las ponencias de la Sala Superior, el seis y el quince de mayo. Sin embargo, al no actualizarse en ese momento, alguna de las hipótesis previstas en el acuerdo general 4/2020, el pleno de la Sala Superior decidió no resolverlo. Dicho acuerdo fue modificado mediante el acuerdo general 6/2020 y, en esta fecha, el caso sí está dentro de una de las hipótesis para ser resuelto mediante una sesión no presencial.

2. Problema jurídico a resolver

En el caso que se estudia, la controversia estriba en determinar si es válida la elección de las y los integrantes del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, municipio que celebra sus elecciones con base en un régimen normativo interno indígena. La Sala Regional consideró válida la elección, al igual que el OPLE, y revocó la sentencia del Tribunal local, que la había anulado.

Los motivos de invalidez de la elección que se han expresado durante la cadena impugnativa consisten en que, en la asamblea general comunitaria celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, no se respetaron los



acuerdos tomados en forma previa, en la diversa asamblea general comunitaria de veintitrés de junio de dos mil diecinueve.

Dichos acuerdos estaban relacionados con la forma de proponer las candidaturas por ternas mixtas de mujeres y hombres y con mecanismos para garantizar la paridad de género en la elección, de manera que, si en el primer cargo resultaba electo un hombre o una mujer, en el siguiente solo se tomarían candidaturas de personas del género opuesto, en forma sucesiva hasta agotar todos los cargos a elegir.

Para las y los recurrentes, la sentencia en la que la Sala Regional validó la asamblea general comunitaria electiva celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, es contraria a Derecho, porque inaplicó injustificadamente las mencionadas normas adoptadas en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio.

En su criterio, dicha inaplicación derivó de un error judicial, por la incorrecta valoración de las pruebas, a partir de las cuales la Sala Regional concluyó que, en la asamblea electiva celebrada el veintiuno de julio, se pusieron a discusión los acuerdos tomados con anterioridad en la diversa asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio, y como resultado se decidió cambiar las propuestas de candidaturas para hacerlas por duplas, en vez de ternas.

Las y los recurrentes también plantean que en la asamblea celebrada el veintiuno de julio, ya no se tomaron en cuenta las reglas adoptadas, igualmente en forma previa, para garantizar la paridad de género en la elección de los cargos del Ayuntamiento.

Desde nuestro punto de vista, la decisión del caso debe basarse en la respuesta que se dé respecto de la validez de la elección impugnada.

SUP-REC-59/2020

Para ello, será necesario examinar la valoración de pruebas que hizo la Sala Regional para determinar que, en la asamblea general comunitaria electiva, se deliberó y se tomaron decisiones respecto de las reglas fijadas en una asamblea general comunitaria anterior.

De entre estas reglas se incluyó un mecanismo de garantía para la participación de las mujeres como candidatas y electoras, con el fin de obtener la paridad de género en la integración del Ayuntamiento.

2.1. Acuerdos de la asamblea general comunitaria, materia de controversia

Las normas del sistema normativo interno indígena aprobadas en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve, de cuya inaplicación indebida se quejan las y los recurrentes, derivan de los acuerdos ahí aprobados, mismos que se transcriben a continuación:

“PRIMERO. Se aprueba que la fecha de la elección se realice el día veintiuno del mes de julio del año dos mil diecinueve a las 10 de la mañana

SEGUNDO. Se aprueba que la elección se realice mediante ternas cada cargo tanto propietarios como suplentes y se utilice el pizarrón para marcar por quién se vota.

TERCERO. Para garantizar la paridad se acuerda en la primera terna que se proponga tanto a hombre como a mujer, y que, si en la primera terna para elegir a presidente municipal resulta ganador un hombre, en la siguiente terna que sean solo propuestas de mujeres o al revés si en la primera terna gana una mujer, en la siguiente se proponga solo hombres y así sucesivamente”. [énfasis añadido]

El veintiuno de julio siguiente se celebró la asamblea electiva. En ella, la comunidad modificó el método de elección de los cargos para que se realizara por duplas y no por ternas y en las actas no se advierte que hayan deliberado sobre la modificación o la anulación de la regla que tenía



como fin garantizar la paridad de género en la integración del Ayuntamiento.

2.2. El OPLE reconoció la validez de la elección

El Consejo General del OPLE aprobó el acuerdo **IEEPCO-CG-SIN-190/2019**, mediante el cual se declaró la validez de la elección ordinaria de concejalías del Ayuntamiento en cuestión. Este acuerdo se basó en lo siguiente:

- En la elección del municipio celebrada en el año **dos mil trece**, se acordó que se propondría a las ciudadanas y ciudadanos a elegir, **por medio de duplas**; y que habría por lo menos una dupla de mujeres para garantizar su participación e integración en el cabildo electo.
- En el año dos mil dieciséis, las candidaturas se presentaron mediante planillas.
- En el año dos mil diecinueve, la asamblea general determinó que la elección se realizara mediante ternas para cada cargo.
- En los documentos del expediente se identificó que en la asamblea general comunitaria celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, se sometió a votación la realización de la elección por ternas o por duplas para cada cargo. La propuesta de candidaturas por duplas resultó triunfadora –por 703 (setecientos tres) votos–, sin votos en contra.
- Se advirtió la existencia de dos expedientes relacionados con la misma elección, sin embargo, del análisis de las actas de cada expediente, se observó que ambas coinciden en la lista de asistencia y en los resultados de la votación. Por lo que la existencia de dos expedientes no le resta validez ni certeza a la elección.
- La convocatoria fue emitida por una autoridad en funciones, se difundió de conformidad a su sistema normativo; el día de la elección se declaró la existencia del **quorum legal con setecientos tres asambleístas (trescientas noventa y cuatro mujeres y trescientos nueve hombres)**, se realizó el nombramiento de quienes integrarían

SUP-REC-59/2020

la mesa de debates y se procedió a realizar la elección por duplas. Una vez concluido el proceso electivo, se clausuró la asamblea.

- Los cargos del Ayuntamiento (candidaturas propietarias) quedaron integrados por: hombre, mujer, hombre, hombre, mujer, hombre. La plantilla de suplentes quedó integrada por: hombre, hombre, hombre, hombre, mujer, mujer.
- La elección se llevó a cabo con la participación real y material de las mujeres de la comunidad como candidatas. Resultaron electas cuatro mujeres (dos propietarias y dos suplentes) de un total de doce cargos en elección. Participaron, además, con voto activo, trescientas noventa y cuatro mujeres.

Con base en esas razones, el OPLE vinculó a las autoridades municipales electas, a la asamblea general y a la comunidad, para que en la próxima elección ordinaria que celebren se garantice la integración paritaria de las mujeres al cabildo.

2.3. Sentencia del Tribunal local

El Tribunal local determinó la existencia de documentos discordantes desde la preparación de la elección, la forma de difusión de la convocatoria a la elección y en la elaboración de dos actas de la asamblea electiva, en las que se asentaron dos métodos de elección distintos.

Esas discrepancias llevaron a la autoridad jurisdiccional a concluir que el Consejo General del OPLE hizo una indebida valoración de las pruebas que integran el expediente para calificar la elección como jurídicamente válida.

También consideró que la falta de certeza en el método de elección aprobado trascendió a su resultado, por lo que se debe determinar que no existió un método definido.



Consecuentemente el Tribunal local revocó el acuerdo del Consejo General del OPLE, así como las constancias de mayoría y declaró la nulidad de la elección. Además, ordenó la designación de un comisionado municipal provisional y la celebración de una elección extraordinaria.

2.4. Sentencia de la Sala Regional

La Sala Xalapa determinó que no existía contradicción entre los documentos relacionados con la elección, especialmente entre las dos actas de la asamblea general comunitaria, pues tales documentales se complementan entre sí y, por tanto, no se observaban violaciones sustanciales al principio de certeza.

La Sala Regional precisó que lo asentado en el acta de la asamblea comunitaria de veintitrés de junio de dos mil diecinueve, no era contradictorio con el contenido del oficio sin número, firmado por los integrantes del Ayuntamiento y dirigido a la Comisión de Sistemas Normativos Indígenas del OPLE, presentado el dos de julio de ese año.

En cuanto a la existencia de dos actas relativas a la misma asamblea electiva celebrada el veintiuno de julio, se sostuvo que ambos documentos coinciden en la fecha, hora y lugar en que se celebró la elección, consignan que se realizó por duplas y, además, coinciden en el resultado de la votación. La diferencia estriba en que, en el acta de los integrantes de la mesa de debates, se hace constar el cambio de método de ternas, a duplas, mientras que en el acta presentada por el presidente municipal no se hace constar ese cambio.

La Sala Regional también tuvo en cuenta que en un video que se ofreció como prueba técnica se puede observar que el presidente municipal se retira una vez integrada la mesa de los debates y que, después de haberse retirado el presidente municipal y los concejales que lo asistían,

SUP-REC-59/2020

quienes estarían en posibilidad de dar fe de lo ocurrido en la asamblea eran integrantes de la mesa⁴⁰.

Con respecto a la modificación del método para proponer las candidaturas (de ternas a duplas), la Sala Regional sostuvo que en el desahogo del video se pueden observar elementos que generan indicios (que luego complementó con las actas de la asamblea) de que el cambio en los acuerdos sobre el sistema electivo aprobados en forma previa en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio del dos mil diecinueve, sí fueron sometidos a consideración de la asamblea general comunitaria.

Por otra parte, **la Sala Regional también señaló que, si bien, en ninguna de las actas de la elección se hizo mención al orden de alternancia entre géneros para lograr la paridad en los cargos,** tampoco se mencionó en ninguna de esas dos actas que se hubiera establecido alguna restricción para proponer candidaturas del género femenino, además de que, en el referido video se aprecia la participación de mujeres.

La Sala Regional agregó que, si bien, de forma preliminar se había aprobado en asamblea una modalidad de votación para alcanzar la paridad entre géneros en la integración del Ayuntamiento, lo cierto es que en el sistema normativo de la comunidad se prevé que **la asamblea general comunitaria puede decidir el método para elegir a sus autoridades el mismo día de la elección,** sin que se siga un método definido con anterioridad para todas las elecciones, pues quien lo acuerda es la propia asamblea el día de la celebración.

⁴⁰ Transcripción: *“En el siguiente punto vamos a continuar para formar la mesa del debate, la mesa del debate la vamos a definir por votación, vamos a preguntar a los ciudadanos aquí reunidos para que nombren a un ciudadano con responsabilidad de poder llevar esta asamblea con pleno derecho a todos, entonces vamos a continuar para nombrar la mesa del debate conformada por cuatro o por cinco ciudadanos, esos son los que van a representar la mesa del debate, son los que llevarán la asamblea, nosotros nos pasamos a retirar, después de que haya terminado la asamblea volvemos a regresar para hacer la clausura final y dar a conocer el ganador de esta contienda”.*
[25:54]



Por otra parte, la sala responsable consideró que la inclusión de mujeres en la conformación de los Ayuntamientos que se rigen por sistemas normativos indígenas se debe realizar de forma progresiva. Señaló que en la asamblea electiva celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, se eligieron cuatro mujeres: una en la sindicatura, otra en la regiduría de Salud, y dos mujeres suplentes en las regidurías de Salud y Educación. En tanto que en la elección celebrada en dos mil dieciséis se eligieron igual número de mujeres propietarias y suplentes en las regidurías de salud y educación y que, en años anteriores, se eligió un menor número de mujeres.

Consecuentemente, la Sala responsable decidió revocar la sentencia del Tribunal local, dejar sin efectos la declaración de nulidad y dejar subsistente la validez de la elección del Ayuntamiento declarada por el Consejo General del OPLE mediante el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-190/2019**.

En la parte final de su sentencia, la sala responsable reiteró el exhorto que el Consejo General del OPLE le hizo al municipio para que en la próxima elección garanticen la integración de mujeres en el cabildo municipal, de forma paritaria.

2.5. Agravios en el recurso de reconsideración

Los recurrentes afirman que la sentencia impugnada es contraria a Derecho, esencialmente por lo siguiente:

a) Se vulneró el derecho a la autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas porque no se respetaron los acuerdos tomados en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve.

b) Se violó el principio de certeza, porque existían dos actas de la misma asamblea y un video que fueron valorados incorrectamente por la Sala Regional responsable porque:

SUP-REC-59/2020

i) Indebidamente se consideró que las dos actas de la misma asamblea eran complementarias y no contradictorias;

ii) No se tuvo en cuenta que la autoridad municipal citó al presidente de la mesa de debates para que firmara el acta y no lo hizo;

iii) Se presentó una denuncia por falsificación del sello y de firmas en el acta de asamblea que fue remitida por algunos integrantes de la mesa de debates;

iv) En el video valorado por la Sala Regional no se aprecia que haya ocurrido lo asentado en una de las actas de la asamblea, en el sentido de que se sometió a consideración de la asamblea general la propuesta de cambiar el método de elección, de ternas a duplas; y

v) en el acta no se mencionó cómo se garantizaría la paridad de género acordada en la asamblea de fecha veintitrés de junio de dos mil diecinueve.

c) Se vulneró el principio de paridad de género, porque en la asamblea de veintitrés de junio de dos mil diecinueve se acordaron mecanismos para garantizarlo, pero no se acataron. Con ello también se vulneró el mandato constitucional de igualdad formal entre hombres y mujeres.

3. Argumentos de la sentencia aprobada por la mayoría

En la sentencia aprobada por la mayoría se sostiene, esencialmente, que la comunidad de San Miguel Santa Flor adoptó en la asamblea comunitaria celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve reglas que tenían por objetivo garantizar la integración paritaria del Ayuntamiento, consistentes en que se propondrían ternas mixtas de mujeres y hombres para todos los cargos y que el género del primer cargo electo, para la presidencia municipal, determinaría el género para el siguiente cargo de la sindicatura, y se continuaría alternando los géneros hasta agotar todos los cargos del Ayuntamiento (integrado por cuatro regidurías, además de la presidencia municipal y la sindicatura).



Agregan que en la asamblea electiva celebrada en el mes de julio de dos mil diecinueve se inobservó la primera regla, por virtud de la cual deberían competir candidaturas de mujeres y hombres para el primer cargo y el de mayor importancia, es decir, el de la presidencia municipal, para poder dar inicio al mecanismo de alternancia señalado para los siguientes cargos.

A partir de ello, sostienen que toda la elección estuvo viciada, porque se privó a las mujeres de la posibilidad de aspirar al cargo más importante del Ayuntamiento y no existe constancia de que las mujeres presentes en la asamblea hubieran sido invitadas a participar en esa candidatura y que se hubieran negado a hacerlo.

Con base en esa premisa, en la sentencia aprobada por la mayoría se anulan todos los cargos de la elección en controversia y se ordena la celebración de una extraordinaria.

4. Razones del disenso

Quienes emitimos este voto particular consideramos que no se debe anular toda la elección en controversia, sino solamente el cargo de la suplencia en la sindicatura y el cargo propietario de la Regiduría de Educación.

Ello, por las siguientes razones:

i) En el expediente no existe prueba de que las mujeres presentes en la asamblea hayan expresado su voluntad de participar en la candidatura al cargo de la presidencia municipal y que se les haya negado u obstaculizado directa o indirectamente esa participación. La presencia de mujeres en la asamblea implicaba la posibilidad de participar. Además, en las reglas asumidas por la comunidad no se encontraba, como paso previo, que se debiera invitar a las mujeres o a los hombres presentes para que se postularan como candidatas o candidatos, porque al ser parte de la asamblea, sabían que la dupla para la presidencia y las demás duplas debían ser mixtas (integradas por una mujer y un hombre).

SUP-REC-59/2020

Por tanto, es insostenible la premisa de la sentencia aprobada por la mayoría, en el sentido de que la falta de una invitación a las mujeres presentes, para que fueran candidatas permita inferir que se les impidió participar.

Tampoco es válido conforme a las reglas de la prueba, exigir, como se hace en la sentencia aprobada, que se acredite que las mujeres se negaron a participar como candidatas al cargo de la presidencia municipal, porque ello implicaría la prueba de un hecho negativo.

Por el contrario, lo que está probado en el expediente es que en la asamblea estuvieron presentes un número importante de mujeres; que se percataron de que las candidaturas por ternas serían propuestas por duplas; que no manifestaron su interés por integrar la dupla de la candidatura a la presidencia municipal; que votaron para elegir al titular de la presidencia municipal a pesar de que la dupla era de hombres, y que no manifestaron oposición alguna frente a ese hecho, sino continuaron participando en la asamblea.

ii) Al anular solamente los dos cargos mencionados se cumple con la voluntad de la asamblea comunitaria de que el Ayuntamiento se integre paritariamente con el cincuenta por ciento de los cargos para mujeres y el otro cincuenta por ciento para hombres;

iii) Se logra un equilibrio entre el principio de mínima intervención de los órganos del Estado mexicano en la autoorganización de los pueblos y comunidades indígenas que se rigen por normas internas de derecho;

iv) Se protegen los derechos de las cuatro mujeres que resultaron electas, y,

v) Se evita una afectación mayor a la comunidad, que se encuentra desarrollando su convivencia con las autoridades electas, desde el mes de enero del año en curso, en el que las personas electas asumieron los cargos del ayuntamiento, como se desarrolla enseguida.



La Sala Superior ha reconocido en forma reiterada el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas, mediante la aplicación del principio de maximización de la autonomía de dichas comunidades.

De igual forma, ha señalado que **la asamblea general comunitaria es el órgano máximo para la toma de decisiones políticas**, siempre que se ajuste al marco general del respeto irrestricto de los derechos humanos reconocidos en la Constitución general y en la normativa constitucional y de la participación plena de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres⁴¹.

En el estado de Oaxaca, la normativa constitucional y legal local también reconoce la autonomía de los pueblos indígenas y su derecho a la autodeterminación, siempre que se apege al respeto a los derechos humanos y permita la participación plena de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres⁴².

Con base en dichas premisas normativas, consideramos que, en el caso, **los agravios debieron ser declarados infundados, en una parte, y fundados en otra**, porque en la elección controvertida se vulneró una de las reglas para la elección de integrantes del Ayuntamiento, y con ello el principio de autodeterminación al que aluden las y los recurrentes.

Las reglas acordadas consistían en que las propuestas de candidaturas serían por ternas y en que el género de la persona electa para el primer cargo determinaría el de la candidatura al siguiente cargo, y así sucesivamente hasta agotar todos los cargos a elegir.

⁴¹ Este reconocimiento está basado en lo dispuesto en el artículo 2.º de la Constitución general, artículos 2.º, 5.º y 8.º del Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, artículos 1.º, 3.º, 4.º, 5.º, 33, 34 y 35 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Al respecto, la Sala Superior ha emitido la jurisprudencia número 37/2016, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO**, consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 13 y 14.

⁴² Así se advierte en lo dispuesto en los artículos 16 y 25 de la Constitución local y 273 de la Ley electoral de esa entidad federativa.

SUP-REC-59/2020

En la asamblea comunitaria electiva llevada a cabo el veintiuno de julio siguiente, –asamblea de la misma entidad y jerarquía que la celebrada el veintitrés de junio–, se tomaron nuevos acuerdos para modificar el método de elección (la regla de proponer candidaturas por ternas a candidaturas por duplas), pero en esta asamblea se omitió la deliberación en relación con la segunda regla, que tenía como finalidad garantizar la integración paritaria del cabildo y se continuó con la elección sin que existiera claridad respecto de la voluntad de la asamblea en ese aspecto.

De esta manera, la decisión del caso implica el examen de la calificación de validez de la asamblea comunitaria celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve y determinar si la modificación de las dos reglas acordadas con anterioridad se hizo con base en alguna deliberación del propio órgano de decisión política de la comunidad.

4.1. Complementariedad de la documentación existente

Para analizar la calificación de validez que hizo la Sala Regional respecto de la elección en controversia y el acatamiento de la voluntad expresada por la asamblea general comunitaria del municipio de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, en principio, estimamos que fue correcto que la Sala Regional apreciara las dos actas existentes de la misma asamblea como pruebas complementarias y no contradictorias, por las siguientes razones.

Se trata de dos actas que fueron levantadas por autoridades distintas, respecto de una misma elección. El hecho de que existan esos dos documentos se explica porque, como lo señaló la Sala Regional, el presidente municipal participó al inicio de la asamblea general comunitaria del veintiuno de julio y se retiró una vez instalada la mesa de debates⁴³,

⁴³ De acuerdo con el sistema normativo interno de San Miguel Santa Flor, la organización de la elección es presidida, en primer lugar, por el presidente municipal y posteriormente por la mesa de debates, hecho que se desprende de los acuerdos de calificación de las tres elecciones previas en que se apoyó el Tribunal local.



consecuentemente, esta mesa de debates continuó con el desarrollo de la asamblea electiva, de ahí que, el contenido de ambas actas tenga algunas diferencias, pero no datos contradictorios; es decir, su contenido se complementa para dar constancia de los hechos ocurridos en la elección.

Ambas actas coinciden en que el veintiuno de julio de dos mil diecinueve se celebró la asamblea general comunitaria electiva. También coinciden en los resultados de la votación y en las personas electas.

La diferencia sustancial entre ambas es que en el acta levantada por los integrantes de la mesa de debates se mencionaron razones por las que la elección se llevó a cabo por duplas y no por ternas (en la asamblea manifestaron que solo había dos candidaturas y no tres) y en la otra acta no se mencionó esa circunstancia. De ahí que no les asista la razón a las y los recurrentes y que se considere correcta la apreciación de ambas actas que hizo la Sala Regional.

4.2. Aprobación y validez del cambio de método para proponer las candidaturas, de ternas a duplas

Con base en las dos actas de la asamblea general comunitaria electiva, se advierte que, en un primer momento, puede subsistir la duda respecto a si en ese acto se discutió y aprobó el cambio de método para proponer las candidaturas, de ternas a duplas.

La duda se resuelve mediante la valoración del video de la asamblea que obra en autos, que complementa el contenido de las dos actas de la asamblea electiva.

En párrafos precedentes se señaló que en la asamblea celebrada el veintiuno de julio, participaron setecientos tres asambleístas, conformados por trescientas noventa y cuatro mujeres y trescientos nueve hombres.

SUP-REC-59/2020

Este dato es importante si se tiene en cuenta que, conforme con el dictamen **DESNI-IEEPCO-CAT-325/2018**⁴⁴ rendido por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del OPLE, la población de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca se integra por ochocientos un habitantes, de los cuales cuatrocientas tres son mujeres y quinientos cincuenta y uno son hombres.

En una de las actas de la asamblea de veintiuno de julio, levantada por los integrantes de la mesa de debates, se mencionó que la multitud señaló que no había tres candidaturas para integrar las ternas respectivas para elegir a las autoridades propietarias, por lo que se cambió al método de duplas. También en el acta se menciona, que esa decisión fue sometida a votación y se aprobó por setecientos tres votos. En las actas no se asentó que alguna de las mujeres que estaban en la asamblea manifestara su interés en ser candidata a la presidencia municipal o que alguien de las personas presentes expresara su interés en proponer a una o más mujeres para esa candidatura.

En el video de la asamblea general comunitaria desahogado por la Sala Regional se aprecia el siguiente contenido⁴⁵:

“...Hombre de chaleco negro, playera verde, gorra y lentes, presuntamente presidente de mesa de debates [00:00] De la violencia contra la mujer. Dependencia H. Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor (inaudible) en Oaxaca (inaudible) presidente municipal número de oficio sin número, expediente (inaudible) dos mil diecinueve, asunto el que se indica. Maestro Gilberto Chávez Méndez consejero presidente de la Comisión de sistema normativo indígena de (inaudible) con atención a (inaudible) Beatriz (inaudible) directora ejecutiva de sistema normativo indígenas del IEEPCO. Presente, por este medio se le comunica con fecha veintitrés de junio del año en curso, (inaudible) se lleve la asamblea general comunitaria con la finalidad de tomar acuerdos referentes a las elecciones renovadas renovación de la autoridad municipal que fungirán

⁴⁴ Visible en el enlace siguiente: <http://www.ieepco.org.mx/archivos/SNI-2018/sni-2018-325.pdf>

⁴⁵ Se precisa que el desahogo del contenido del video hecho por la Sala Regional no está puesto en duda por los recurrentes, sino la valoración que se hizo de él.



para el periodo 2020-2022 en San Miguel Santa Flor, en dicha asamblea se tomaron entre otros acuerdos los siguientes: primero **(inaudible)** la fecha de **(inaudible)** del año dos mil diecinueve, a las diez horas de la mañana; segundo se aprueba que las elecciones se realicen mediante ternas cada cargo, tanto propietarios como suplentes y se utilice el pizarrón para marcar como por quien se vota; lo anterior, se informa a esta Dirección a efecto que tenga conocimiento sobre la **(inaudible)** de la misma. Sin otro particular por el momento aprovechamos la ocasión para que el día de hoy **(inaudible)** San Miguel Santa Flor, Oaxaca, a veintisiete de febrero del año del año dos mil diecinueve. Aquí está la **(inaudible)** y se le hizo llegar al presidente municipal, entonces ustedes dicen, aprueban esta minuta y aprueban la convocatoria que fue emitido **(inaudible)** [02:14].

Integrante de la mesa [02:15] Buenas tardes ciudadanos y ciudadanas **(inaudible)** a nombre de le doy la bienvenida a esta asamblea general para **(inaudible)** a los nuevos concejales que nos fungirán en el 2020-2022. Creo que está aquí mi compañero presidente quien acaba de leer lo que es la notificación **(inaudible)** creo que todos tenemos la esa notificación, ya quedamos que no la vamos a notificar y no la y no la vamos este a pedir este soluciones **(inaudible)** aquí venimos a participar en una elección **(inaudible)** reglas y operaciones, aquí vamos a empezar con nuestra **(inaudible)** que es para elegir al presidente municipal, si ustedes dicen ¿quién propone para presidente municipal que fungirá 2020-2022?.

Se propone a la modificación (inaudible) y vamos a elegir al segundo participante, vamos con el segundo participante ¡por favor! [03:38]

Hombre de chaleco negro, playera verde, gorra y lentes, presuntamente presidente de mesa de debates [03:42] Miren, ya tenemos al primer candidato, aquí, por eso yo les dije: antes de aprobar ¿sabes? **(inaudible)** aprobar esta este documento ¿sale? Se **(inaudible)** se le pidió al público aprobarlo o no aprobarlo ¿sale? (se escuchan diversas voces que son inaudibles) entonces, ¡sale!. Proponemos este, cómo segunda propuesta a este otro candidato **(inaudible)** que estará fungiendo (se escuchan diversas voces que son inaudibles).

Asambleísta [04:38] Muy buenas tardes, **(inaudible)** yo propongo al señor Constantino **(inaudible)** Cárdenas que sea el presidente municipal de esta comunidad [04:52].

Se escuchan diversas voces y aplausos de los asistentes **(inaudible)**.

Integrante de la mesa [05:00] Muy bien ciudadanos, creo que ya tenemos a nuestro segundo participante, **queremos recordar que en 2016 se hizo elección por terna, no sé si**

SUP-REC-59/2020

por ahí pueda haber otro posible, vamos a darle este espacio... (se escuchan gritos), va por dupla, va por duplas entonces, por favor se les pide a los candidatos que suban que suban al templete (se escuchan diversas voces que son inaudibles). (...).” [Énfasis añadido].

El video, aun cuando no es plenamente audible en algunas partes, complementa, en términos de lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Ley de Medios, el contenido de las dos actas de la asamblea con las que se cuenta.

Así, permite advertir, que, en un primer momento en la asamblea celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, se mencionaron las reglas para proponer las candidaturas por ternas, acordadas en la asamblea anterior -veintitrés de junio de ese año- pero en un momento posterior, durante la misma asamblea electiva, se planteó una “modificación” y se mencionó la posibilidad de designar a “un segundo participante”.

Más adelante se le recordó a la asamblea que en el año dos mil dieciséis la elección fue por ternas, por lo que se daría espacio para ver si había “otro posible”, pero ante ello se escucharon gritos y se dijo “va por dupla”.

Contrario a lo expuesto por las y los recurrentes, todos estos elementos permiten reconstruir una hipótesis razonable de los hechos controvertidos consistente en que, durante la asamblea celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve, se mencionaron las reglas acordadas en la anterior del veintitrés de junio, pero en la asamblea electiva hubo circunstancias (insuficiencia de candidaturas para integrar las ternas) que llevaron a que una de las reglas fuera modificada y que las propuestas fueran por duplas.

Todo ello con el acuerdo y la votación aprobatoria de la mayoría de los asambleístas.



Los elementos mencionados, complementarios entre sí, nos permiten concluir, como lo hizo la Sala Regional, que en la asamblea celebrada el veintiuno de julio, la decisión de votar las candidaturas por duplas y no por ternas sí se sometió a discusión y fue aprobada.

En consecuencia, esa decisión se debe considerar como válida, puesto que fue tomada por el máximo órgano de decisión política de la comunidad de San Miguel Santa Flor.

Es decir, la regla adoptada por el máximo órgano político de esa comunidad el veintitrés de junio fue modificada por ese mismo órgano, debido a circunstancias que se presentaron durante la asamblea electiva, por lo que el método de elección de candidaturas acordado en la asamblea electiva, por duplas y no por ternas, se debe considerar válido con base en el reconocimiento que la Sala les otorga a las decisiones de las asambleas generales comunitarias en los sistemas normativos internos. Ello, en el marco de hechos que permiten verificar el interés de la asamblea por cumplir con la paridad.

Cabe mencionar, que en la tabla comparativa que insertó la Sala Regional en las páginas 24 a 26 de la sentencia impugnada, en la que analiza las elecciones municipales celebradas en los años dos mil trece, dos mil catorce (extraordinaria) y dos mil dieciséis, se aprecia que el método de elección por **ternas** no es el único que ha sido utilizado por la comunidad, sino que ha sido variable, incluso se ha aplicado el método de candidaturas por **duplas**.

Así, lo que el argumento de que la costumbre reiterada ha sido invariablemente la de proponer candidaturas por ternas no es válido.

Por estas razones, las consideraciones de las y los recurrentes respecto al tema analizado son infundadas, ya que fue adecuado que las candidaturas se postularan por duplas y no por ternas.

SUP-REC-59/2020

También queda claro que en las actas no se asentó que se hubiera impedido la participación de las mujeres en la candidatura para la presidencia municipal o que hubieran manifestado su interés al respecto.

Sin embargo, subsiste un aspecto -que se analizará más adelante- relativo a que las ternas (o las duplas debido al cambio adoptado en la asamblea) debían ser mixtas, cuando menos para la elección del primer cargo, lo que garantizaría la alternancia en el resto de los puestos. Asimismo, subsiste la duda de cuáles fueron las razones por las que en la dupla propuesta para la presidencia municipal no participaron mujeres.

4.3. Preservación del principio de paridad de género: incumplimiento de una regla acordada en la asamblea comunitaria el veintitrés de junio de dos mil diecinueve (integración mixta de las duplas)

Consideramos que en la asamblea comunitaria electiva celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve no se **cumplió estrictamente una de las reglas adoptadas por ese mismo órgano máximo de decisión política de la comunidad** en la asamblea celebrada un mes antes, con fecha de veintitrés de junio de ese mismo año.

Esa regla tenía como finalidad lograr la paridad en la integración del Ayuntamiento, sin que existan elementos que permitan apreciar que el órgano comunitario deliberó al respecto y que, con base en esa deliberación, se haya decidido modificarla o dejar de aplicarla.

Como se señaló, en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio, la comunidad acordó la aplicación de reglas para la elección que se celebraría en la próxima asamblea acordada para el veintiuno de julio de ese mismo año. La primera de esas reglas (postulación en ternas) y el cambio acordado por la comunidad ya se analizó en el apartado anterior.

La regla restante tenía claramente como finalidad garantizar la integración paritaria por razón de género del Ayuntamiento, ya que se acordó que las



ternas (duplas por el cambio efectuado) fueran mixtas de tal forma que el género de la persona que fuera elegida para el primer cargo determinaría el género de las candidaturas subsecuentes, las cuales se deberían postular en forma alternada.

Es claro que la medida acordada por la asamblea general comunitaria tenía como finalidad lograr que los seis cargos propietarios y suplentes quedaran integrados paritariamente.

En relación con el tema, la Sala Superior se ha pronunciado respecto de las candidaturas partidistas, por ejemplo, en el sentido de que las medidas de alternancia buscan garantizar condiciones más equitativas en la postulación de las candidaturas del género femenino, pues permite que las mujeres incrementen sus posibilidades de acceder a los cargos, de tal manera que la paridad se refleje también en el ejercicio del cargo⁴⁶.

Ahora bien, a diferencia de la modificación en la forma de proponer las candidaturas, llevada a cabo por duplas y no por ternas -respecto de la cual se considera que la propia asamblea comunitaria electiva decidió modificarla en forma válida- la modificación o exclusión de la regla restante que tenía como finalidad garantizar la paridad de género no está justificada, porque no fue objeto de discusión ni de deliberación en la asamblea general comunitaria celebrada el veintiuno de julio de dos mil diecinueve.

Se tiene como base la premisa normativa relativa a que la asamblea general comunitaria es el órgano máximo en la toma de decisiones políticas de la comunidad.

A partir de ello, si ese órgano comunitario tomó una decisión en la asamblea celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve para que las candidaturas estuvieran integradas por personas de género distinto para cada cargo en forma alternada, la modificación de esa regla o la

⁴⁶ SUP-REC-1317/2018 y Acumulados.

SUP-REC-59/2020

decisión de no aplicarla en la elección celebrada el veintiuno de julio, solo podía ser producto de un nuevo acuerdo de ese mismo órgano comunitario.

Para tomar esa determinación, debió haber una deliberación previa sobre las razones que implicaban la necesidad del cambio o abandono de la regla.

En el expediente no existen elementos para sostener que la asamblea comunitaria electiva de veintiuno de julio discutió, deliberó y votó sobre la necesidad de modificar o de no aplicar la regla que tenía como finalidad garantizar la integración paritaria del Ayuntamiento.

Sin haber deliberado al respecto, se omitió aplicarla. La Sala Regional reconoce en su sentencia que no hubo mención alguna en la asamblea electiva sobre ese punto.

Esto se aprecia porque en las duplas de candidaturas a la titularidad y suplencia de la presidencia municipal no participaron mujeres, es decir, **las duplas no tenían candidaturas mixtas**. Eso tuvo como consecuencia que en la presidencia municipal propietaria y suplente se eligiera a dos hombres.

Si se hubiera aplicado la regla de alternancia que se autoimpuso la misma comunidad en la asamblea general previa a la elección, las candidaturas para el siguiente cargo debieron ser exclusivas para mujeres, alternando subsecuentemente los géneros hasta agotar los seis cargos a elegir.

La regla de paridad se cumplió parcialmente respecto del cargo inmediato de la sindicatura, cargo para el que resultó electa una mujer como funcionaria propietaria, pero se eligió a un hombre como suplente.

En cuanto a las cuatro regidurías restantes la regla también se cumplió parcialmente porque no se respetó la alternancia.



Lo razonado se ilustra con la siguiente tabla, en la que se reflejan las candidaturas que fueron postuladas para cada cargo y los resultados de la votación:

Cargo	Propietario (a)	Suplente
Presidencia	Constantino Gaytán Cárdenas (360 votos) Pedro Medina Mellado (343 votos)	Carlos Pacheco Villavicencio (94 votos) Carlos Ballesteros Trujeque (45 votos)
Sindicatura	Marisol Guerrero Altamirano (201 votos) Antonio Villavicencio Villagrán (126 votos)	Lázaro Villagrán Ballesteros (105 votos) Crecencio Canseco Villavicencio (15 votos)
Regiduría de Hacienda	Salomón Ortigoza Guerrero (167 votos) Emiliano Vallarta Martínez (49 votos)	José Armando Manzo Pacheco (70 votos) Miguel Ángel Hernández Otáñez (67 votos)
Regiduría de Obras	Valentín Rocha Rivera (127 votos) Macario Ortigoza Villegas (124 votos)	Arsenio Vásquez Villavicencio (73 votos) Nicolas Méndez Lebrón (59 votos)
Regiduría de Salud	Julia Ballesteros Villagrán (127 votos) Antonia Villegas Bustamante (38 votos)	Florencia Villegas Bustamante (67 votos) Magdalena Villegas Méndez (47 votos)
Regiduría de Educación	Félix Medina Pacheco (127 votos) Emelia Otáñez Trobamala (108 votos)	Marina Zúñiga Durán (87 votos) Isabel Reyna Guerrero Manuel (65 votos)

En la siguiente tabla se pueden apreciar los cargos en los que se alteró o se incumplió la regla cuya finalidad era garantizar la paridad de género en la integración en **todos** los cargos del Ayuntamiento:

Cargo y género que debía postularse aplicando la regla de alternancia	Género de las candidaturas postuladas como propietarias	Género de las candidaturas postuladas como suplentes
Presidencia municipal	Se postuló una dupla de hombres.	Se postuló una dupla de hombres.
Sindicatura (mujeres)	Se postularon una mujer y un hombre. La mujer fue la más votada para el cargo.	Se postularon dos hombres.
Regiduría de Hacienda (hombres)	Se postularon dos hombres.	Se postularon dos hombres.
Regiduría de Obras (mujeres)	Se postularon dos hombres.	Se postularon dos hombres.

SUP-REC-59/2020

Cargo y género que debía postularse aplicando la regla de alternancia	Género de las candidaturas postuladas como propietarias	Género de las candidaturas postuladas como suplentes
Regiduría de Salud (hombres)	Se postularon dos mujeres.	Se postularon dos mujeres.
Regiduría de Educación (mujeres)	Se postularon una mujer y un hombre. El hombre fue quien obtuvo más votos.	Se postularon dos mujeres.

Los datos contenidos en las dos tablas permiten advertir lo siguiente:

- En la presidencia propietaria y suplente no se postularon duplas mixtas.
- En la sindicatura propietaria se postuló a un hombre y a una mujer, pero solo debían postularse mujeres. De cualquier modo, la mujer resultó electa;
- En la sindicatura suplente se postularon dos hombres, pero solo debían postularse mujeres;
- En la regiduría de obras, propietaria y suplente se postularon y eligieron hombres, pero solo debían postularse mujeres;
- En la regiduría propietaria y suplente de salud se postularon y eligieron mujeres, pero solo debían postularse hombres, y
- En la regiduría propietaria de educación se postuló a un hombre y a una mujer y resultó electo el hombre, pero sólo debían postularse mujeres.

Con base en lo expuesto, se considera que la voluntad expresada en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio de dos mil diecinueve fue alterada, ya que tenía como finalidad lograr la paridad de género en la integración del Ayuntamiento y el resultado no se logró.

Además, no se advierte que la propia asamblea comunitaria electiva haya deliberado y decidido al respecto. De ahí lo **fundado** de los agravios hechos valer por las y los recurrentes.



No obstante, no existen elementos de prueba para concluir cuál fue la razón por la que no participaron mujeres en la candidatura a la Presidencia Municipal, es decir, no se puede concluir categóricamente que no participaron porque la asamblea, directa o indirectamente, se los impidió. Solo existe el dato de que no se postularon mujeres para ese cargo, que las mujeres presentes votaron para elegir al titular de la presidencia municipal, a pesar de que la dupla era de hombres, que no expresaron oposición alguna a ese hecho y que continuaron participando en el resto de la asamblea.

Si se actuara en términos estrictos, solamente se tomaría en cuenta que en la postulación de las candidaturas a la Presidencia Municipal no se incluyeron mujeres, sin indagar las causas de esa ausencia de candidaturas para ese cargo y, se podría concluir, que se debería anular toda la elección, porque desde el primer cargo se afectó la posibilidad de que participaran mujeres y el resultado de ese primer puesto condicionaba el resto de la elección.

Sin embargo, ante la incertidumbre de las causas por las que no se postularon mujeres para el cargo de la Presidencia Municipal, y ante la falta de prueba de que pidieron ser postuladas y se les negó o impidió hacerlo, en apego al principio de mínima intervención en la vida de las comunidades indígenas y para no afectar los derechos de las cuatro mujeres electas para integrar el cabildo, tomando en cuenta además, que la voluntad manifiesta y principal de la asamblea general comunitaria es que el Ayuntamiento se integre en forma paritaria y que ese fin se alcanzaría con la anulación de los dos cargos mencionados, consideramos que la elección del cargo de la Presidencia Municipal propietaria y suplente debe ser considerada válida.

Insistimos en que solamente se debe anular la elección de los cargos de la sindicatura suplente y de la regiduría de educación propietaria, para ordenar una elección extraordinaria en la que solo se postulen mujeres y que tenga como resultado la paridad en la integración del Ayuntamiento,

SUP-REC-59/2020

con la mitad de los cargos, propietarios y suplentes, para mujeres y la mitad para hombres.

Concluir que se debe declarar la nulidad de la elección implicaría una intervención excesiva en lo resuelto por quienes votaron en la elección del veintiuno de julio e implicaría a su vez desconocer que tal elección tuvo lugar en el seno de una Asamblea Comunitaria, por lo que lo allí acordado también tiene plena validez.

Lo razonado es sin perjuicio de que, en las subsecuentes elecciones ordinarias que se celebren en el municipio, las autoridades del cabildo, la asamblea comunitaria, las autoridades electorales del estado de Oaxaca y la ciudadanía de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, deban dirigir sus esfuerzos para garantizar que el cabildo quede integrado paritariamente, con la participación plena de las mujeres como asambleístas y como candidatas.

En consecuencia, consideramos que la elección controvertida se debe considerar inválida jurídicamente respecto de la **sindicatura suplente** y la **regiduría propietaria de educación** para que ambas sean ocupadas por mujeres.

Para corregir la invalidez en la elección de esos dos cargos, se debe atender al principio de maximización de la autonomía de los pueblos indígenas, cuyo complemento es el principio de mínima intervención estatal en las decisiones de las comunidades indígenas, reflejado en la jurisprudencia número 37/2016⁴⁷.

⁴⁷ **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO.** [...] debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígenas, buscando su máxima protección y permanencia. En ese sentido, en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígenas, los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus



Con base en dichos principios y, además, en aplicación del principio de certeza que rige en las elecciones, consideramos que, por una parte, **se debe mantener la validez** jurídica de la elección de las personas que fueron votadas para los cargos de presidente municipal propietario y suplente, síndica municipal propietaria, regidor de hacienda propietario y suplente, regidor de obras propietario y suplente, regidora de salud propietaria y suplente y regidora de educación suplente.

Por otra parte, **se debe declarar la invalidez** de la elección del **síndico municipal suplente y del regidor de educación propietario**.

En el análisis que se hace, se tiene como guía permanente la voluntad expresa de la comunidad indígena, manifestada en la asamblea general comunitaria celebrada el veintitrés de junio, para que la integración del Ayuntamiento sea paritaria.

Esa voluntad debe prevalecer, porque no hay evidencia de que las reglas para garantizar la paridad en la integración del Ayuntamiento fueran discutidas y modificadas en la asamblea celebrada el veintiuno de julio.

Al respecto, conviene recordar que el Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, se integra por seis cargos propietarios y seis suplentes, Presidencia Municipal, sindicatura y cuatro regidurías, de Hacienda, de Obras, de Salud y de Educación, por lo que la integración paritaria requiere que tres de los cargos propietarios sean para mujeres y los otros tres cargos propietarios sean para hombres, tres de los cargos suplentes sean para mujeres y los otros tres cargos suplentes sean para hombres.

Con base en la premisa señalada, se estima que la elección de la **Presidencia Municipal propietaria y suplente y sindicatura municipal**

propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 13 y 14.

SUP-REC-59/2020

propietaria es válida jurídicamente, porque se hizo conforme a las reglas que la comunidad adoptó en las asambleas generales celebradas el veintitrés de junio y el veintiuno de julio de dos mil diecinueve.

Es decir, en la elección de estos cargos se cumplió con la regla discutida y adoptada en la asamblea general de veintiuno de julio para que las propuestas de candidaturas fueran por duplas, lo que tuvo como resultado la elección de las personas que obtuvieron el mayor número de votos para los cargos de titular y suplente de la Presidencia Municipal.

Aunque la primera dupla no fue mixta, como se señaló, esta decisión también pretende evitar la afectación a los derechos de las cuatro mujeres que fueron elegidas para integrar el cabildo y lograr, sobre todo, que la voluntad de la comunidad alcance el fin de integrar el Ayuntamiento en forma paritaria.

Ya que las personas electas para el cargo de la presidencia municipal fueron hombres, en aplicación de la regla para garantizar la paridad de género, las candidaturas para el siguiente cargo (la sindicatura propietaria y suplente) debían ser solamente para mujeres.

Si bien, no se cumplió la regla en la elección de la **sindicatura propietaria** de manera estricta, debido a que se propuso a un candidato hombre y a una candidata mujer, al final resultó electa una mujer propietaria, por lo que el objeto de la regla se alcanzó y, con ello, se cumplió la voluntad de la asamblea general comunitaria.

La regla mencionada también se cumplió en la elección de la **titularidad y suplencia de la regiduría de hacienda**, ya que correspondían a candidaturas de hombres y fueron postuladas duplas de hombres para ambos cargos.

También se deben tener por cumplidas la finalidad de la regla de paridad y la voluntad de la asamblea general, respecto de las **regidurías propietarias y suplentes de obras y de salud**.



Esto se explica porque, si bien es cierto que, en estricta aplicación de la regla, para la regiduría de obras solo podían participar y ser elegidas candidatas mujeres y para la regiduría de salud, solo podían participar y ser elegidos candidatos hombres, durante el desarrollo de la asamblea comunitaria se invirtió el orden en esas dos regidurías, es decir, se postularon y eligieron hombres para la regiduría de obras y se postularon y eligieron mujeres para la regiduría de salud.

Con ello, se alcanzó la finalidad de la integración paritaria perseguida por la voluntad de la asamblea general, porque en una de las regidurías, la de obras, fueron elegidos dos hombres y en la otra, de salud, fueron elegidas dos mujeres.

Por tanto, en aplicación del principio de mínima intervención en las decisiones de las comunidades indígenas, la elección de las regidurías propietarias y suplentes de obras y de salud, se debe considerar válida jurídicamente.

En cambio, **la elección de la sindicatura suplente se debe considerar inválida jurídicamente**, porque para ese cargo solo podían ser votadas y elegidas candidatas mujeres, de manera que los candidatos hombres que participaron y fueron votados eran inelegibles de origen, ya que no cumplían con una de las calidades exigibles para ello (ser del género femenino).

En iguales circunstancias, se debe considerar **inválida la elección para la titularidad de la regiduría de educación**, porque para alcanzar la paridad en ese cargo ya solo podían ser votadas y elegidas candidatas mujeres, de manera que el candidato hombre que participó y fue votado para ese cargo era inelegible de origen.

4.4. Efectos que en nuestro criterio debió tener la sentencia

Con base en lo razonado en el presente voto, estimamos que la sentencia debió tener como efecto jurídico:

SUP-REC-59/2020

- k) **Confirmar** la sentencia dictada por la Sala Regional, en la parte en la que considera válida la elección de los cargos de presidente municipal propietario y suplente, síndica municipal propietaria, regidor de hacienda propietario y suplente, regidor de obras propietario y suplente, regidora de salud propietaria y suplente y regidora de educación suplente.
- l) **Confirmar** la decisión de la Sala Regional de **dejar sin efectos** los actos emitidos por las autoridades del estado de Oaxaca, en cumplimiento de la declaración general de nulidad de la elección municipal de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca que hizo el Tribunal Electoral de esa entidad federativa, como la designación del comisionado municipal provisional.

- m) **Modificar la sentencia impugnada, para declarar la invalidez de la elección de la sindicatura municipal suplente y de la regiduría de Educación propietaria** y ordenar la celebración de una elección extraordinaria, exclusivamente para esos cargos, **para los cuales solo podrán ser postuladas candidaturas de mujeres.**
- n) Con la elección extraordinaria que se ordena, **el Ayuntamiento quedará integrado paritariamente y, con ello, se acatará la voluntad de la asamblea general comunitaria de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán Oaxaca**, es decir, el Ayuntamiento quedará integrado por tres mujeres propietarias (en la sindicatura, regiduría de Salud y regiduría de Educación) y tres mujeres suplentes (en la sindicatura, regiduría de Salud y regiduría de Educación), así como tres hombres propietarios (en la Presidencia Municipal, regiduría de Hacienda y regiduría de Obras) y tres hombres suplentes (en la Presidencia Municipal, regiduría de Hacienda y regiduría de Obras).
- o) La elección extraordinaria de la **sindicatura suplente y la regiduría propietaria de educación** del Ayuntamiento de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca para el periodo



correspondiente a los años 2020-2022 deberá celebrarse a la brevedad posible, **tomando en cuenta las circunstancias y las medidas dictadas por las autoridades competentes, derivadas de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 que causa el padecimiento denominado COVID-19, de manera que no se ponga en riesgo la salud de ninguna persona, ya sea en la realización de los actos necesarios para su celebración, que estén a cargo de las autoridades de cualquier orden, o en la participación de las personas de la comunidad.**

Finalmente, se debe agregar que la Sala Regional dejó vigente el exhorto hecho por el Consejo General del OPLE en el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-190/2019**, dirigido a las autoridades electas, a la asamblea general y a la comunidad de San Miguel Santa Flor, Cuicatlán, Oaxaca, para que, en la próxima elección ordinaria de sus autoridades, se garantice la integración de mujeres en el cabildo municipal de forma paritaria en condiciones de igualdad y libres de violencia, lo cual constituye un esfuerzo continuado por lograr el resultado óptimo en las elecciones futuras. En nuestro criterio se debe reiterar ese exhorto.

Por estas razones es que formulamos el presente voto particular conjunto, porque consideramos que no se deben anular la elección de todos los cargos del Ayuntamiento, sino solamente los necesarios para alcanzar la paridad de género en su integración.

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