

**TRIBUNAL ELECTORAL
DEL ESTADO DE GUERRERO**

JUICIO ELECTORAL CIUDADANO

EXPEDIENTE:	TEE/JEC/004/2022
ACTORAS:	MARÍA ANTONIA RAMÍREZ MARCELINO, GUADALUPE MARCELINO PANTOJA, INEZ SALAZAR ESPINOZA, BENITA ESPINA HABLA, MARÍA ANA SALAZAR ESPINOZA, ISaura MORALES ESPINOZA, MAGDALENA GARCÍA RAMÍREZ, MARÍA DE JESÚS RAMÍREZ MARCELINO Y JUANA MARCELINO PANTOJA
AUTORIDAD RESPONSABLE:	AYUNTAMIENTO DE COPANATOYAC, GUERRERO
MAGISTRADA PONENTE:	EVELYN RODRÍGUEZ XINOL
SECRETARIO INSTRUCTOR:	ALEJANDRO RUIZ MENDIOLA

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a tres de febrero de dosmil veintidós¹.

Vistos para resolver, los autos relativos al Juicio Electoral Ciudadano identificado con el número de expediente **TEE/JEC/004/2022**, promovido por las ciudadanas María Antonia Ramírez Marcelino, Guadalupe Marcelino Pantoja, Inés Salazar Espinoza, Benita Espina Habla, María Ana Salazar Espinoza, Isaura Morales Espinoza, Magdalena García Ramírez, María de Jesús Ramírez Marcelino y Juana Marcelino Pantoja², indígenas Nahuas, en contra de la elección de Comisario Municipal de Ocotequila, Municipio de Copanatoyac, Guerrero, desarrollada el dos de enero del año en curso; desprendiéndose del escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, los siguientes:

ANTECEDENTES

1. Convocatoria. Sin precisarse la fecha, el Ayuntamiento de Copanatoyac³, Guerrero, aprobó la expedición de la convocatoria para la elección de

¹ Todas las fechas corresponden a este año, salvo mención expresa.

² En adelante las actoras, impugnantes, disconformes o enjuiciantes.

³ En adelante la autoridad responsable o demandada

Comisarios (as) y Delegados (as) Municipales, propietarios y suplentes, que integran el municipio, que se realizaría en la segunda quincena de diciembre del dos mil veintiuno, en la que presidiría una autoridad del municipio para dar fe y legalidad; y se tomaría la protesta de ley a los electos (por un año) en la primera quincena de enero.

Por ello, se convocó a la ciudadanía en general de todas las comunidades y colonias del municipio de Copanatoyac, Guerrero, para que, a través del ejercicio libre y democrático, participaran en el proceso para elegir al comisario (a) y delegado (a) municipal conforme a las bases de dicha convocatoria.

2. Elección de Comisarios. El dos de enero, tuvo verificativo la elección de Comisario y sus integrantes en Ocotequila, para el periodo dos mil veintidós, en la que, según el acta de elección, se eligió por mayoría de 283 votos a la planilla del Partido Revolucionario Institucional, quedando en segundo lugar la planilla del Partido Morena con 186 votos.

3. Juicio Electoral Ciudadano. En contra de dicha elección, el seis siguiente, las actoras interpusieron demanda de Juicio Electoral Ciudadano ante el Ayuntamiento responsable; y una vez tramitado por la autoridad demandada, se pusieron los autos a disposición de este Tribunal, y se registró el expediente con la clave **TEE/JEC/004/2022**.

4. Recepción y turno. Mediante acuerdo de catorce de enero, el Magistrado Presidente de este órgano de justicia electoral, José Inés Betancourt Salgado, tuvo por recibido el medio de impugnación, y de acuerdo con el turno oficial, ordenó se enviara a la Ponencia V de la que es titular la Magistrada Evelyn Rodríguez Xinol, para los efectos previstos en el Título Sexto de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral local⁴.

5. Recepción en la Ponencia. El diecisiete subsecuente, se recibió el expediente **TEE/JEC/004/2022** en la Ponencia V, se ordenó formar duplicado

⁴ En adelante Ley de Medios de Impugnación.

digital, analizar su contenido y el dictado de los acuerdos que conforme a derecho procedan.

6. Vista a las enjuiciantes. Analizado el expediente, la Magistrada instructora ordenó dar vista a las enjuiciantes para que conocieran y se pronunciaran sobre el informe rendido por la responsable, las razones y certificaciones del trámite del medio de impugnación, y el escrito del tercero interesado; lo anterior, porque advirtió que, según el escrito presentado por las actoras el diecisiete de enero, desconocían el trámite otorgado a su medio de impugnación y las constancias que se adjuntaron.

En ese orden, el veinticinco de enero las enjuiciantes contestaron la vista en tiempo y forma.

7. Admisión y cierre de instrucción. Mediante acuerdo de dos de febrero, la Magistrada Instructora al analizar que el expediente está debidamente integrado, declaró cerrada la instrucción y ordenó la elaboración del proyecto que en derecho corresponda. Mismo que ahora se dicta en base a los siguientes:

3

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

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Se sustenta para resolver en lo dispuesto en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), c) e I) de la Constitución Federal; 4, 5, fracción VI, 42, fracción VI, 105, 106, 132, 133 y 134 de la Constitución local; 5, fracción III, 6, 39, fracción II, 97, 98, 99, 100 de la Ley de Medios de Impugnación; 2, 4, 5, 7, 8, fracción XV, inciso a), 39 y 41, fracciones VI y VII de la Ley Orgánica de este Tribunal Electoral; y 4, 5, 6 y 7 de su Reglamento Interior.

Lo anterior, **motivado** porque se trata de un Juicio Electoral Ciudadano en el que la parte actora alega violaciones en su esfera de derechos político-electorales, concretamente, que no se les permitió votar y ser votadas en la elección de Comisario Municipal de la localidad de Ocotequila, Municipio de Copanatoyac, Guerrero. Con lo cual, de manera formal, se satisface la

jurisdicción y competencia.

SEGUNDO. Causales de improcedencia. Por ser de análisis preferente, se procede a su estudio, ya sea que se hagan valer por las partes, o las que este Tribunal advierta de oficio, ello con sustento en lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Medios de Impugnación.

Así, de actualizarse la procedencia de alguna, existiría impedimento para analizar el fondo de la controversia planteada, y el dictado de la sentencia correspondiente⁵, dada su imposibilidad formal, por lo que este Tribunal concluiría el juicio con el dictado de un fallo de improcedencia o sobreseimiento.

En el justiciable, el Ayuntamiento responsable al rendir su informe circunstanciado, y Crescencio López Escamilla, ostentándose como indígena y Comisario Municipal electo en la localidad de Ocotequila, en su escrito de tercero interesado, hacen valer como causa de improcedencia, la prevista en el artículo 14, fracción III de la Ley del Sistema de Medios, (impugnar actos o resoluciones que no afecten el interés jurídico) porque a su decir, las actoras que promueven la demanda por derecho propio, no fueron candidatas a comisarias, derecho que tuvieron expedito ya que fue una convocatoria abierta, y no se les coartó ese derecho por parte de la demandada, por lo que no tienen interés jurídico para impugnar la elección cuestionada.

Al respecto, este Tribunal Electoral no puede, *prima facie* (a primera vista) analizar la causa de improcedencia en estudio, pues constituye parte de los agravios propuestos por las impugnantes. En efecto, las disconformes señalan que además de que no se les permitió votar, los Partidos contendientes Morena y Revolucionario Institucional, no presentaron a mujeres como integrantes de sus planillas.

Así, una petición de principio como la analizada, es aquella que pretende se

⁵ Sustenta lo anterior, la tesis de jurisprudencia identificada con clave **1EL3/99** del rubro: **“IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL”**, y la tesis de jurisprudencia **S3LA 01/97**, sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del rubro: **“ACCIONES. SU PROCEDENCIA ES OBJETO DE ESTUDIO OFICIOSO”**.

estudien cuestiones relativas al fondo de la controversia planteada; por lo que, en este apartado, **se desestima** la causal de improcedencia hecha valer.

Por otro lado, el tercero interesado hace valer como causa de improcedencia, la prevista en el artículo y fracción precitados, relativa a que los agravios de las actoras van dirigidos a la mesa de los debates de la elección cuestionada, por tanto, dicho recurso debió presentarse ante dicha autoridad, porque ellos llevaron el desarrollo de la elección y no la autoridad municipal que se demanda.

Además, -argumenta el tercero interesado- que el juicio interpuesto no es determinante para el resultado de la elección, por lo tanto, -a su juicio- se debe desechar la demanda.

En relación con el argumento de improcedencia relativo a que el medio de impugnación debió presentarse ante la mesa de los debates, **no le asiste la razón al tercero interesado**, en virtud de que la mesa de los debates -como él lo admite- es una autoridad transitoria, esto es, se integra o elige el día de la elección; derivada porque su conformación es por orden del Ayuntamiento demandado; y con fines muy concretos, recepcionar los votos de los ciudadanos electores, y elaborar el acta correspondiente para entregarla al Ayuntamiento respectivo⁶.

5

En ese sentido, para efectos de la interposición del medio de impugnación, no podrían las ciudadanas indígenas disconformes, interponer su escrito de demanda ante una autoridad que ya no existe jurídicamente. Por lo que, es razonable que la demanda debe plantearse ante el ayuntamiento que organiza la elección, como en el caso sucedió.

Además, se debe valorar que generalmente para la interposición de una demanda, la ley de la materia señala hasta cuatro días, que corren a partir del día siguiente al que se tiene conocimiento del acto o resolución a impugnar, de manera que sería imposible exigirles a las actoras que elaboraran y presentaran

⁶ Como lo plantea la convocatoria atinente en su último párrafo: **“Se le exhorta a la mesa de los debates que sea electa el día de la elección, a elaborar el acta correspondiente y ésta sea entregada en original a este H. Ayuntamiento Municipal de Copanatoyac, Guerrero.”**

su demanda el mismo día de la elección cuando estaba integrada la mesa de los debates; en ese sentido, la correcta intelección de la norma es en el sentido de que la demanda se presente en el plazo de cuatro días ante la autoridad que organizó la elección.

Por otro lado, el tema de determinancia alegado por el tercero interesado en la elección **cuestionada no opera**, pues no es un criterio válido para desestimar *a priori* (sin tener en cuenta las circunstancias que afecten al hecho en cuestión) los argumentos centrales de las actoras, porque de manera destacada, en la demanda que se analiza se presentan agravios relativos a la **negativa de no permitir a ninguna mujer indígena (en general) el derecho a sufragio activo, y no respetar el principio de paridad de género en las planillas presentadas**, de manera que la tesis de la determinancia del tercero interesado **no podría ser efectiva**, porque, razonablemente, puede afirmarse que no solo no se permitió emitir el voto a las nueve mujeres ahora impugnantes, sino como se dijo, en general a todas las mujeres de esa comunidad que quisieron emitir su voto; lo anterior sustentado en el hecho de que no existe evidencia en el justiciable de que a otras mujeres si se les permitió votar.

6

En esos términos, las nueve mujeres indígenas que presentaron la demanda, de ser fundados sus agravios, solo constituirían una muestra aleatoria de la negativa del ejercicio de un derecho constitucional y legal.

Finalmente, de oficio no se advierte la actualización de ninguna otra causa de improcedencia de la demanda.

TERCERO. Requisitos de procedencia.

Con fundamento en los artículos 11, 12, 14, 17, fracción II, 39, fracción II, 97, 98 y 99 de la Ley de Medios de Impugnación, previo al estudio de fondo, este órgano jurisdiccional procede al análisis de los requisitos de procedibilidad del medio de impugnación en estudio.

a) Forma. La demanda se interpuso de manera física, y la autoridad municipal responsable cumplió con el trámite de ley; en ella se precisa: el nombre y la

firma (huella en un caso) de las actoras; el domicilio para oír y recibir notificaciones y autoriza a una persona para ese efecto; la autoridad responsable; los hechos y agravios en que basan su impugnación; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen las pruebas que consideraron pertinentes.

b) Oportunidad. Este requisito se encuentra colmado, en virtud de que la elección municipal cuestionada se realizó el dos de enero, y la demanda se presentó el seis siguiente, según se observa de las constancias atinentes; por lo que la demanda fue interpuesta dentro del plazo legal.

c) Definitividad. Este requisito se encuentra satisfecho, ya que, analizada la normativa aplicable, previo a la promoción del juicio que se resuelve, no existe instancia previa a fin de controvertir la elección impugnada.

d) Legitimación y personería. El presente medio de impugnación fue presentado por parte legítima y con interés jurídico, de conformidad con la Ley del Sistema de Medios, en virtud de que corresponde instaurarlo a la ciudadanía cuando consideren que los actos de autoridad violentan sus derechos político-electorales.

7

En el caso, las actoras acuden con el carácter de ciudadanas indígenas de la localidad de Ocoatequila, Municipio de Copanatoyac, Guerrero, e impugnan la elección de comisario de dicha localidad, por lo que cuentan con legitimación y personería para hacer valer el medio de impugnación.

Satisfechos los requisitos formales de la demanda, resulta procedente analizar el fondo de la litis planteada.

CUARTO. Cuestiones previas al estudio de fondo. El tercero interesado Crescencio López Escamilla, al comparecer a juicio en su escrito respectivo, objeta las firmas que calzan la demanda de las actoras, pues aduce que son notoriamente distintas, al no ser de puño y letra de las que se encuentran en las credenciales de elector que agregaron a su demanda, por lo tanto -desde la óptica del tercero interesado- el medio de impugnación es notoriamente improcedente.

En consecuencia, en el capítulo de pruebas de su escrito de tercero interesado, pide *“ratificación de contenido de firma, del escrito consistente en el escrito de medio de impugnación de fecha 6 de enero del 2022”*.

Lo anterior, para el efecto de que sean citadas en este órgano jurisdiccional y contesten: *“A) Si reconocen el contenido del escrito que contiene el medio de impugnación de fecha 6 de enero del 2021, (para tal efecto deberá ponerse a la vista en su integridad el citado documento); B) Si reconocen como suyas las firmas que aparecen el escrito de medio de impugnación de fecha 6 de enero del 2022, específicamente donde se encuentra el nombre de cada una de las actoras (para tal efecto deberá ponerse a la vista en su integridad el citado documento).”*

Además, pide a este Tribunal se ordene la práctica y desahogo de la prueba pericial en materia de caligrafía y grafoscopia, considerando que, *“...Ad cautelam y para el caso no concedido y sin conceder de que dichos documentos fueran reconocidos por los actores del presente juicio, y dadas las objeciones falsas de las firmas estampadas en el medio de impugnación en este acto se ofrece la prueba pericial en materia de Grafoscopia y caligrafía con cargo al perito oficial que se designe por la Dirección General de Servicios Periciales dependiente de la Fiscalía General del Estado de Guerrero, ello en virtud de que bajo protesta de decir verdad manifiesto, que no están en posibilidad de cubrir los honorarios de un perito particular ya que soy campesino indígena, ni cuenta con perito en la materia, por lo que solicito a este órgano electoral envíe oficio a la Dirección General de Servicios Periciales dependiente de la fiscalía General del Estado de Guerrero, para que éste a su vez designe perito en la materia, para efecto de que acepte y proteste el cargo conferido, ello para que desahogue la citada prueba y determine lo siguiente:...”*

En esos términos, enumera una serie de elementos que el perito por él designado debe corroborar y determinar en base a sus conocimientos técnicos.

Al respecto, este Tribunal Pleno estima que **no procede la ratificación y contenido de firmas, ni la prueba pericial solicitada** por el tercero interesado, para lo cual, es conveniente tomar en consideración lo siguiente.

La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2º, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2º, 4º, 9º, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, 2º, 4º, apartado 1 y 12 del Convenio Sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, y 1º, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos conduce a sostener, que en los Juicios Electorales Ciudadanos promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas que planteen el menoscabo o detrimento de la autonomía que les corresponde para elegir a sus autoridades o representantes, o para el ejercicio del poder o administración interno, de conformidad con sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero tiene la posibilidad no solamente de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad, en términos de los artículos 2, tercer párrafo y 28, tercer párrafo, de la ley de medios de impugnación, sino de corregir, inclusive, prescindir de cualquier tipo de **defecto, obstáculo o insuficiencia del escrito o de la presentación de la demanda, o su contestación, a fin de privilegiar el acceso a la justicia que debe asistir a tales grupos o comunidades.**

Sobre el tema, es de explorado derecho que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado al resolver asuntos de tal naturaleza, que puede implicar que con los elementos existentes en autos o los que en su caso se requieran, se defina o precise cuál es el acto que realmente causa agravio a dichos grupos o comunidades, aun cuando no haya sido señalado explícitamente en el escrito de demanda.

En forma más concreta, se ha concedido un lugar preponderante al derecho fundamental que tiene todo individuo para que se le administre justicia por los tribunales, los cuales deben estar expeditos para impartirla, en los plazos y términos fijados por las leyes y mediante la emisión de resoluciones que revistan las características de prontas, completas e imparciales, prerrogativa que es consignada expresamente por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La garantía individual en comento constituye un derecho público subjetivo, íntimamente vinculado con la prohibición constitucional de "autotutela" contenida en el mismo precepto ("*Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para defender su derecho*").

Su ejercicio implica una obligación correlativa del Estado, consistente en que los tribunales deben pronunciarse respecto de toda situación jurídica que les sea planteada, y para ello, **no deben exigir, tramitar o desahogar medidas o previsiones innecesarias, que inhiban, dificulten o impidan el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento.**

Lo anterior, deben realizarlo a través del dictado de una resolución que respete las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes vigentes con anterioridad al hecho generador de la controversia, en consonancia con la diversa garantía reconocida en el artículo 14 Constitucional.

El derecho a una tutela jurisdiccional completa y efectiva, en términos del dispositivo invocado, comprende una serie de obligaciones para los órganos estatales a fin de hacerlo efectivo.

Entre ellas, destaca la que consiste en que deben proveer en forma expedita a la administración de justicia, pues es un imperativo constitucional que la tutela jurisdiccional se actualice **sin obstáculos indebidos que únicamente inhiban, dificulten o retarden injustificadamente la aptitud de excitar la actuación de la jurisdicción del Estado.**

Dentro de las cuales, este Tribunal Pleno considera deben clasificarse las que se erijan como obstáculos irracionales o desproporcionados, que solo tengan como objetivo que no se analice oportunamente el fondo de la controversia planteada.

El entorno jurídico precisado con anterioridad permite determinar a este Tribunal Electoral del Estado, que el análisis de **la ratificación y contenido de firmas, y la prueba pericial planteadas** por el tercero interesado en el Juicio Electoral Ciudadano, **debe atemperarse cuando se trate de grupos o comunidades**

que se encuentren comprendidos dentro del régimen de derecho consuetudinario, ya que interpretar en estos casos los requisitos de procedibilidad en forma irrestricta o absoluta, puede eventualmente, hacer nugatorio el ejercicio de los derechos que asisten a esos grupos o comunidades en lo individual o en conjunto⁷.

Así, en supuestos como el que se analiza, sin soslayar o quebrantar esa figura procesal, el examen del juzgador acerca de la procedencia de la ratificación de firmas y prueba pericial, debe efectuarse mediante un examen libre, abierto y comprensivo de las particularidades que revisten esos grupos o comunidades, sin incurrir en exigencias o rigorismos excesivos, que traigan a la postre denegación de justicia por irrazonables.

Al efecto, sirve de apoyo la tesis IX/2007, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que derivó del juicio para la protección de los derechos político-electorales 11/2007, promovido por Joel Cruz Chávez contra actos de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Oaxaca, cuyo rubro y texto son los siguientes:

COMUNIDADES INDÍGENAS, SUPLENCIA DE LA QUEJA TOTAL EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES.—*La interpretación sistemática y funcional de los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1, y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes; 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conduce a sostener que en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas en los que se plantee la infracción a las prerrogativas ciudadanas tuteladas por este medio de control constitucional, el menoscabo o enervación de la autonomía política con que cuentan dichos pueblos y comunidades para elegir sus autoridades o representantes conforme sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, la autoridad jurisdiccional electoral está en aptitud no sólo de suplir la deficiencia en los motivos de inconformidad o agravios en términos del artículo 23, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, sino de corregir cualquier tipo de defecto o insuficiencia del escrito de demanda (incluso determinar el acto que realmente causa agravio a la actora) sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y de contradicción inherentes a todo proceso jurisdiccional, en tanto se considera que semejante medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estas colectividades y sus*

⁷ Este Tribunal Pleno ya se pronunció en esos términos en el diverso juicio TEE/JEC/066/2020.

integrantes. Lo anterior es así, porque el derecho fundamental a una tutela jurisdiccional efectiva prevista en el artículo 17 Constitucional, tiene como presupuesto necesario el acceso a los tribunales de justicia con la ausencia de obstáculos económicos y técnicos para todos los ciudadanos. En razón de lo anterior, y aun cuando no existiera la reglamentación específica en materia electoral para las impugnaciones promovidas por los miembros de las citadas colectividades, resulta necesaria su resolución tomando en cuenta otras disposiciones como son, los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano, y las leyes federales secundarias que se traducen en los mecanismos que respondan a dicha finalidad. En este sentido, cabe señalar que el alcance de la suplencia deficiente, entraña un espíritu garantista y por tanto antiformalista, tendente a equilibrar las desventajas procesales en que se encuentran los integrantes de pueblos y comunidades indígenas con motivo de circunstancias culturales, económicas y sociales desfavorables.

Asimismo, resulta aplicable la jurisprudencia S3EL 047/2002, visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 839-840, que literalmente señala:

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE—Las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas. Así se considera si se toma en cuenta que, por una parte, el artículo 4o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza a los pueblos indígenas, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, y por otra, que el legislador ha establecido diversos procedimientos tuitivos o tutelares, en los que primordialmente se atiende a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, por sus particulares condiciones de desigualdad, facilitándoles el acceso a la tutela judicial para que ésta sea efectiva, mediante el establecimiento de plazos más largos, entre otras situaciones más benéficas, supuesto en el que se encuentran las comunidades indígenas **De esta manera, no se debe colocar a los integrantes de los pueblos indígenas en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales, de acuerdo con su circunstancia de desventaja ampliamente reconocida por el legislador en diversos ordenamientos legales. Además, no debe perderse de vista que los medios procesales encaminados a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, igualmente poseen la característica de ser procesos tuitivos o tutelares de éstos, con formalidades especiales para su adecuada protección.**

De ahí, que en el caso concreto la solicitud de ratificación de firmas y prueba pericial planteados por el tercero interesado, **se estimen improcedentes** por irrelevantes, y con ello intentar retardar el dictado de la sentencia final. En contrapartida, para estudiar el fondo de la controversia se considera suficiente

el reconocimiento de firma que registraron las ciudadanas actoras ante este Tribunal a través de los escritos de diecisiete⁸ y veinticinco de enero⁹, en el que se evidencia la voluntad de las ciudadanas disconformes de instar (pedir) ante este órgano jurisdiccional para hacer valer la negativa de ejercicio de sufragio activo y pasivo en la elección que cuestionan.

Esa intervención como impugnantes en el desarrollo de la controversia de mérito, es suficiente para este Tribunal Pleno para demostrar su voluntad y legitimación para acudir al presente medio impugnativo, de acuerdo a la argumentación jurídica que se ha explicado tratándose de esos grupos o comunidades en situación de vulnerabilidad.

QUINTO. Suplencia total de agravios.

Ahora bien, como se determinó en líneas precedentes, las recurrentes forman parte de una comunidad indígena. Bajo esa perspectiva, este Tribunal Pleno al realizar el estudio de los agravios planteados -de ser necesario- **procederá a suplir tanto la deficiencia como la ausencia total de los mismos**, con fundamento en los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 28, tercer párrafo, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Ello, en virtud de que en los medios de impugnación promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee, entre otras cuestiones, la vulneración a su derecho a votar y ser votadas, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia

⁸ Escrito visible a fojas 95 de autos.

⁹ Visible a fojas 187 de autos.

es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

Lo anterior, porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 Constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales y superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

Además, mediante la maximización de la suplencia es posible tomar en consideración, para la fijación de la controversia y su resolución, las características propias de la comunidad o pueblo indígena y sus especificidades culturales, que evidentemente los diferencian del resto de la ciudadanía.

Por ello, la suplencia aplicada en este tipo de medios de impugnación permite al juzgador examinar los motivos de inconformidad planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición, así como también allegar elementos de convicción al expediente que puedan acreditar la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, incluso si no fueron ofrecidos, **extremos que, evidentemente, corrigen las omisiones o deficiencias en que hubiere incurrido el promovente, que responde en buena medida a la precaria situación económica y social.**

Sirve de apoyo a lo anterior, *mutatis mutandis*, el criterio contenido en la jurisprudencia 13/2008, cuyo rubro es: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”**.

SEXTO. Síntesis de agravios.

Despejado lo anterior, este órgano colegiado realizará un análisis de los agravios expresados por las actoras, pudiendo deducirse dichos agravios de cualquier parte, capítulo o sección del escrito de demanda o de su presentación, con independencia de su formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva, para que

aplicando los principios generales de derecho *iura novit curia* y *da mihi factum dabo tibi jus* <el juez conoce el derecho y dame los hechos yo te daré el derecho>, como se dijo, **supla la deficiencia en la formulación de los agravios** correspondientes, proceda a su estudio y emita la sentencia que en derecho corresponde¹⁰.

Asimismo, en cumplimiento al **principio de exhaustividad** que impone al juzgador analizar todos y cada uno de los planteamientos formulados por las partes, en apoyo a sus pretensiones, se procederá al análisis de los argumentos y razonamientos expuestos en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas aportadas, examinándolos en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno, en el orden propuesto por las promoventes o en orden diverso¹¹.

Se precisa que se omite la transcripción del informe circunstanciado que rinde la autoridad responsable, y el escrito del tercero interesado, en virtud de que en la construcción del caso se toman en cuenta para resolver la *Litis*; además, ello posibilita una correcta sistematización de los hechos y agravios sin cortar la argumentación¹².

15

Las actoras hacen valer como agravios literalmente lo siguiente.

“Fuente de agravio. La elección de Comisario municipal de la comunidad indígena de Ocotequilla, llevada a cabo el 2 de enero de 2022, por las autoridades responsables, vulnera el principio de universalidad del sufragio en nuestro perjuicio y el de todas las mujeres indígenas de la referida comunidad debido a que en dicha elección no se permitió a ninguna mujer de la comunidad votar y ser votada, por lo que debe decretarse la nulidad de dicha elección.

¹⁰ Lo anterior en términos del artículo 28 de la ley referida. (jurisprudencia S3ELJ 003/2000, **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**).

¹¹ Ello, con fundamento en la Jurisprudencia **04/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**¹¹.

¹² Lo anterior, con fundamento en Jurisprudencia 12/2001, **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**¹².

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y CONVENCIONALES VIOLENTADOS: Artículos 1º, 2, apartado A, fracción III, 4, 35, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1 y 2 de Declaración Universal de Derechos Humanos; 2, 3 y 35 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 2, 3 4, 5, 8, 11 fracción III, 19, 37 fracción III y IV de la Constitución Política dl Estado Libre y Soberano de Guerrero.

CONCEPTO DE AGRAVIO: Nos generan perjuicio los actos y conductas incurridos por la Mesa de los Debates y el Comisario Municipal de Ocotequilla, Guerrero, para impedir a todas las mujeres de la comunidad en cita ejercer nuestro derecho al voto (activo o pasivo), en la elección de nuestra autoridad (comisario municipal), por el hecho de ser mujeres, pese de haber solicitado a lo cual hicieron caso omiso, lo cual anula totalmente nuestro derecho humano de votar y ser votadas.

El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece.

El artículo 8 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero establece que el Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural en sus pueblos originarios indígenas particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas.

Por su parte el artículo 11 de la Constitución local, señala que reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afromexicanos, atendiendo en todo momento a los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Instrumentos Internacionales en la materia e incorporados al orden jurídico nacional.

Y que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades políticas o representantes, y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos.

De dichos preceptos, se desprende que, si bien los pueblos y comunidades indígenas tienen, entre otros, el derecho a elegir a sus autoridades de conformidad con sus prácticas tradicionales, dicho ejercicio esta restringido, en virtud de que invariablemente deben garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad,

estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos.

En el caso al ser una comunidad indígena, y tener la categoría de Comisaría, el Comisario Municipal constituye nuestra autoridad, dado que se encarga de la administración de la Comisaria de Ocotequilla, atiende asuntos que conciernen a nuestra comunidad, y que es electo popularmente, asimismo, tiene atribuciones de mando y decisión conforme a la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Guerrero, respecto a las comisarías establece lo siguiente:

ARTICULO 34.- Las Comisarías son órganos de desconcentración territorial de la Administración Pública Municipal, a cargo de un Comisario electo en votación popular directa por medio de mecanismos vecinales a través del sufragio de vecinos mayores de 18 años y que tendrán el carácter honorífico.

...

*ARTICULO 196.- Para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento y su más eficaz desconcentración territorial, se contará con los siguientes órganos: I. Comisarías y Delegaciones;
(...)*

ARTICULO 197.- Las comisarías municipales son órganos de desconcentración administrativa de los Ayuntamientos y de la administración municipal y de participación de la comunidad, de integración vecinal y de carácter honorífico.

 17

ARTICULO 198.- Los comisarios municipales, los comisarios suplentes y los comisarios vocales serán electos cada tres años mediante procedimientos de elección vecinal y por planilla, durante la última semana del mes de junio del año en que deban renovarse, y se votarán según lo establecido en este Capítulo.

ARTICULO 199.- La administración de las comisarías estará a cargo de un comisario propietario, de un comisario suplente y de dos comisarios vocales.

...

En las poblaciones que se reconozcan como indígenas, los comisarios municipales o delegados se elegirá un propietario y un suplente en la segunda quincena del mes de diciembre de cada año mediante el método de sus usos y costumbres, mismos que deberán tomar protesta ante la autoridad municipal en la primera quincena del mes de enero, quienes durarán por el periodo de un año.

De dichos numerales, se advierte que el Comisario Municipal es una autoridad electa en votación popular a través del sufragio de vecinos mayores de 18 años, en la que incluye hombres y mujeres; en otras palabras, la elección de Comisarios municipales se convergen los derechos fundamentales de votar y ser votados contenidos en el artículo 35 de la Constitución Federal.

Derechos que son asumidos por la Constitución Local al señalar en su artículo 3, que en el Estado de Guerrero toda persona gozará de los

derechos humanos y las garantías reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa Constitución local y los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano, en específico el artículo 19 señala los derechos de los ciudadanos guerrerenses, entre los que se encuentran el de votar y ser votados en las elecciones.

Del mismo modo, el artículo 37, fracción III, y IV, de la Constitución Local, entre las obligaciones de los partidos políticos, se encuentra en el de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la participación de los jóvenes en la postulación a cargos de elección popular, así como registrar candidaturas, observando el principio de paridad, con fórmulas compuestas por personas del mismo género propietarios y suplentes; sin embargo, en el caso no ocurrió, con lo cual el comité del partido político de Morena y PRI, al no postular mujeres en sus planillas, vulneran nuestro derecho como mujeres a ser postuladas a dicho cargo, es decir que con su actuar vulneran nuestro derecho a ser postuladas y votadas.

Como se analiza, tanto a nivel Constitucional como Internacional como mujeres indígenas integrantes de la Comunidad de Ocotequilla, consagran nuestro derecho humano de votar y ser votadas en cualquier cargo de elección popular, en específico votar y ser votadas en la elección del Comisario Municipal de nuestra comunidad, en condiciones de igualdad frente a los hombres, y no ser discriminadas por ser mujeres o por cualquier otra índole, origen étnico o cualquier otra condición que anule o menoscabe nuestros derechos políticos-electorales en su vertiente de votar y ser votadas, como aconteció en el caso.

Aunado a ello, en el artículo 200 del mismo ordenamiento legal invocado, se señalan los requisitos para ser Comisario de donde se tiene que en ninguno de los requisitos señalados se establece que necesariamente debe de ser hombre el Comisario, tampoco existe alguna disposición expresa que prohíba a las mujeres ser postuladas para dicho cargo, ya que únicamente señala los requisitos que debe cumplir la persona para ocupar tal cargo, por lo que como mujeres podemos ser postuladas para contender a dicho cargo.

En ese contexto, el actuar de las autoridades responsables resulta violatorio a las disposiciones Constitucionales y Legales, además que tampoco se respetó la convocatoria de elección emitida para tal efecto, se afirma lo anterior en virtud de que en la convocatoria fue clara al señalar: "... se Convoca a la ciudadanía en general de todas las Comunidades y colonias del Municipio de Copanatoyac, Guerrero, para que a través del ejercicio libre y democrático, participen en el proceso para elegir al Comisario (a) y Delegado (a) Municipal..."

Convocatoria que puede ser consultada en <https://www.facebook.com/H-Ayuntamiento-Municipal-de-Copanatoyac-2021-2024-102220155566516> Con lo anterior se comprueba que la elección de Comisario Municipal de Ocotequilla,

realizada el 2 de enero de 2022, resulta ilegal e inválida, por lo que este órgano jurisdiccional debe declarar su nulidad, pues como se insiste, se vulneró el derecho de las mujeres de votar y ser votadas en condiciones de igualdad, pues únicamente participaron los hombres.

Lo cual fue un hecho público a nivel local y nacional, toda vez que, ante lo ocurrido, diversos medios de comunicación denunciaron la violación a nuestros derechos de votar y ser votadas, tal como lo hizo EL SUR, periódico de Guerrero, el cual puede ser consultado en el siguiente link: <https://suracapulco.mx/impiden-que-voten-las-mujeres-para-elegir-al-nuevo-comisario-en-ocotequilla-panatoyac/>, de donde se obtiene la siguiente publicación.

SÉPTIMO. Estudio de fondo.

Del análisis del escrito de demanda signado por las ciudadanas indígenas inconformes, se desprende que su pretensión estriba en que se anule la elección por usos y costumbres de Comisario Municipal de Ocotequilla, realizada el dos de enero, perteneciente al Ayuntamiento de Copanatoyac, Guerrero.

Su causa de pedir, la hacen depender en que al realizarse la elección de la citada comunidad se impidió **que las mujeres en general pudieran votar e integrar las ternas para los cargos comunitarios**, vulnerándose con ello sus derechos a la igualdad y al sufragio en su modalidad activa y pasiva.

Las alegaciones planteadas, son sustancialmente **fundadas y suficientes para anular la elección municipal cuestionada**.

Para llegar a tal conclusión, en primer término, se estima oportuno referir el marco constitucional, convencional y legal, aplicable en la presente controversia.

I. Marco Constitucional y Convencional aplicable

A. Igualdad y no discriminación

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1, reconoce los derechos humanos a la igualdad y no discriminación, señalando

que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Por su parte, el numeral 4 de ese ordenamiento jurídico, destaca que el varón y la mujer son iguales ante la ley. [...]

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido:

- Que el principio de igualdad y no discriminación posee un carácter fundamental para la salvaguarda de los derechos humanos tanto en el derecho internacional como en el interno.
- Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación forma parte del derecho internacional general, en cuanto es aplicable a todo Estado, independientemente de que sea parte o no en determinado tratado internacional (*ius cogens*).
- Que el principio fundamental de igualdad y no discriminación, revestido de carácter imperativo, acarrea obligaciones *erga omnes* (generales) de protección que vinculan a todos los Estados y generan efectos con respecto a terceros, inclusive particulares.

También observó que el derecho de igualdad ante la ley no significa que las disposiciones sustantivas de la ley serán las mismas para todos, sino que la aplicación de la ley debe ser igual para todos, sin discriminación. La protección apunta a garantizar la igualdad, no un idéntico tratamiento, y no necesariamente excluye diferenciaciones entre personas o grupos de personas.

Sobre el tema, es de apuntar que en la Opinión Consultiva OC4/84, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, señaló que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es

incompatible toda situación que, por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que sí se reconocen a quienes no se consideran en tal situación de inferioridad.

En la Opinión Consultiva 18/03 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH),¹³ solicitada por México, reconoce el estatus de norma de *ius cogens* (**significa** que tiene la fuerza necesaria para no ser derrotada) del derecho a la igualdad, mismo que se encuentra consagrado en los artículos 1, 2, 4 y 41 de la Constitución Mexicana; 2.1, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

Tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁴ como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁵ se reconocen, además del principio de igualdad, el derecho de todos las y los ciudadanos de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; votar y ser electas en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los y las electoras, así como de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará), la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), reconocen

¹³ Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A. No. 18.

¹⁴ Artículo 25.

¹⁵ Artículo 23.

que las mujeres tienen derecho al acceso igualitario a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.¹⁶

En consecuencia, conforme al artículo 7.a de la Convención de Belém do Pará, los Estados deben tomar todas las “medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país [...] garantizando, en igualdad de condiciones con los hombres el derecho a [...] ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.” Todo ello, en condiciones libres de violencia y de discriminación.

En este sentido, el Comité CEDAW, en su recomendación general 23, ha mostrado preocupación ante los factores que en algunos países entorpecen la participación de las mujeres en la vida pública o política de su comunidad, tales como “la prevalencia de actitudes negativas respecto de la participación política de la mujer, o la falta de confianza del electorado en las candidatas o de apoyo de éstas. Además, algunas mujeres consideran poco agradable meterse en política y evitan participar en campañas”.¹⁷

22

B. Juzgar con perspectiva intercultural

El reconocimiento constitucional y convencional del derecho a la igualdad y a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica, por un lado, juzgar con perspectiva de género y, por otro, con perspectiva intercultural. Es decir, tener en cuenta los impactos diferenciados de la aplicación de una norma jurídica —a fin de evitar la discriminación y la exclusión—, los sistemas normativos indígenas propios de la comunidad involucrada, así como reconocer las especificidades culturales, las instituciones que les son propias y tomarlos en cuenta al momento de adoptar la decisión.

Lo anterior conforme a lo siguiente.

¹⁶ Artículo 4, inciso j) de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, artículos II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer y artículo 7.a de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

¹⁷ Ver párrafo 20.

En México, con la reforma constitucional de mil novecientos noventa y dos, se reconocieron los derechos de la colectividad indígena, al establecerse las bases para la conformación de un Estado republicano, respetuoso de la composición pluricultural de su población.

Es en ese momento, se consolidan las bases constitucionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ampliándose su ámbito de protección en lo social, económico y cultural, garantizándose además de la reglamentación de su organización interna, el efectivo acceso a la jurisdicción.

Así las cosas, en el numeral 4, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispuso que: “La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomará en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

23

Tal situación, exigió al Estado que el acceso a sus órganos jurisdiccionales por parte de las comunidades y grupos indígenas fuera pleno, sobre un parámetro de respeto a sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social.

No obstante, esta inicial modificación, se advirtió la necesidad de establecer principios rectores para fortalecer el reconocimiento a su libre determinación y autonomía, el acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de los derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

De esa manera, se dio pauta a una nueva reforma el catorce de agosto de dos mil uno, ahora al artículo 2, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tuvo como eje central:

- La eliminación de cualquier forma de discriminación ejercida contra cualquier persona;
- La autonomía de los pueblos indígenas; y
- Las obligaciones de las autoridades respecto a los indígenas y el reconocimiento a la igualdad entre el hombre y la mujer.

Con las modificaciones acaecidas, el Estado Mexicano se obligó a adoptar medidas especiales para garantizar el goce efectivo de los derechos humanos a los pueblos indígenas, sin restricciones, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones.

En dicha reforma, se destacó el derecho humano de acceso a la justicia para las comunidades o grupos indígenas, derivado de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran y del reconocimiento de su autonomía, se fijó un ámbito de protección especial, que permitiera y garantizara que los miembros de estas comunidades contaran con la protección necesaria y los medios relativos, que garantizaran el acceso pleno a los derechos, definiéndose que:

- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al inicio de la colonización, las cuales conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.
- El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.
- El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en el artículo 2º constitucional, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

- El reconocimiento y garantía al derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para, entre otros puntos, aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de la Constitución Federal, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- El que elijan de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.
- El que seleccionen en los municipios con ese tipo de población, a sus representantes ante los ayuntamientos.
- Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerían y regularían estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
- Las comunidades o pueblos indígenas podrán acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de la Constitución Federal.

Es en ese momento, que se consolidan las bases constitucionales para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, ampliándose su ámbito de protección en lo social, económico y cultural, garantizándose además de la reglamentación de su organización interna, el efectivo acceso a la jurisdicción.

El reconocimiento que a nivel nacional se ha dado a los derechos humanos de los pueblos y personas indígenas, se encuentra correlacionado con la

protección que se les ha dado en el plano internacional.

En efecto, con relación a las medidas que se han desplegado a favor de esos grupos, se han emitido diversos instrumentos internacionales, veamos:

A. El “Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, prevé que:

- 1) La responsabilidad de los gobiernos de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas debe incluir medidas que: a) aseguren a sus integrantes gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población; b) promuevan la completa efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con pleno respeto a su identidad social y cultural, sus tradiciones y costumbres, y sus instituciones; y c) ayuden a sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población;
- 2) La obligación de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar a las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas, y
- 3) Las colectividades indígenas deben tener protección cuando se violen sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de semejantes derechos, e incluso, deben tomarse las medidas para garantizar que los indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procesos legales, mediante la facilitación si fuere necesario, de intérpretes u otros medios eficaces.

B. En la “Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas”, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y dos, se precisa que:

- Los Estados pugnarán por proteger la existencia y la identidad nacional, étnica, cultural y religiosa de las minorías dentro de sus territorios respectivos, fomentando las condiciones para la promoción de esa identidad.
- Se impone a los Estados adoptar medidas a fin de promover el conocimiento de la historia, tradiciones, lengua y la cultura de los grupos minoritarios.

C. En la “Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas”, aprobada el trece de septiembre de dos mil siete, se señala que:

- a. Se establece que los indígenas tienen derecho, como pueblos o como personas, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos por la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la normativa internacional de los derechos humanos.
- b. Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.
- c. Los Estados establecerán mecanismos eficaces para la prevención y resarcimiento de todo acto que tenga por objeto privar a los pueblos indígenas de su identidad étnica y valores culturales; todo acto que tenga por objeto enajenar sus tierras, territorios o recursos; toda forma de asimilación o integración forzada, así como de propaganda que tenga por objeto promover o incitar la discriminación étnica.

d. Los pueblos indígenas tienen derecho a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de controversias con los Estados u otras partes, y a una pronta decisión sobre las mismas, así como a una reparación efectiva de toda lesión a sus derechos individuales y colectivos.

La reforma constitucional al artículo 2, además resultar acorde a lo establecido en los tratados internacionales, implica el reconocimiento del pluralismo jurídico que de facto existía desde antes de la reforma, al reconocer la existencia de sistemas jurídicos distintos al legislado formalmente, por lo que los mecanismos indígenas de producción del derecho se incorporan a las fuentes del derecho del Estado mexicano.

En este sentido, bajo la nueva concepción del sistema jurídico nacional que reconoce a los derechos indígenas como parte de él, es posible concebirlo como columnas colocadas de forma paralela; la primera integrada por la normatividad creada por la vía legislativa formal y la otra, compuesta por todos los sistemas normativos indígenas vigentes en el país, sin que entre ellas exista subordinación. Sobre de ambos sistemas, se encuentra el bloque de constitucionalidad integrado por la Carta Magna y el derecho internacional de los derechos humanos contenido en los tratados internacionales. Asimismo, entre ambos sistemas se establecen vías de comunicación, esto es, procedimientos para que los actos celebrados en cada uno de ellos tengan efectos jurídicos en el otro.

Lo anterior resulta fundamental al momento de juzgar con una perspectiva intercultural, pues la comprensión del derecho indígena implica el reconocimiento de sistemas jurídicos diversos, con instituciones que le son propias, lo cual implica para el juzgador la deconstrucción de puntos de vista previamente concebidos, con el fin de evitar la imposición de instituciones creadas bajo la lógica del sistema legislado formalmente, que más bien se identifican con el sistema jurídico continental, de corte romano-germánico y no propiamente con el indígena.

Es decir, juzgar con perspectiva intercultural entraña el reconocimiento a la otredad (*se trata del reconocimiento del otro como un individuo diferente, que*

no forma parte de la comunidad propia) a la existencia de cosmovisiones distintas que conviven en el ámbito nacional.

Sobre lo mencionado, conviene tener presente que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, en la jurisprudencia 19/2018 emitida de rubro: “**JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**”¹⁸, dispone que para garantizar plenamente su derecho de acceso a la justicia con una perspectiva intercultural las autoridades jurisdiccionales tienen, al menos, los siguientes deberes: 1. Obtener información de la comunidad a partir de las fuentes adecuadas que permitan conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena, como pueden ser solicitud de peritajes, dictámenes etnográficos u opiniones especializadas en materia jurídico-antropológicas, así como informes y comparecencias de las autoridades tradicionales; revisión de fuentes bibliográficas; realización de visitas en la comunidad (in situ); recepción de escritos de terceros en calidad de “amigos del tribunal” (*amicus curiae*), entre otras; 2. Identificar, con base en el reconocimiento del pluralismo jurídico, el derecho indígena aplicable, esto es, identificar las normas, principios, instituciones y características propias de los pueblos y comunidades que no necesariamente corresponden al derecho legislado formalmente por los órganos estatales; 3. Valorar el contexto socio-cultural de las comunidades indígenas con el objeto de definir los límites de la controversia desde una perspectiva que atienda tanto a los principios o valores constitucionales y convencionales como a los valores y principios de la comunidad; 4. Identificar si se trata de una cuestión intracomunitaria, extracomunitaria o intercomunitaria para resolver la controversia atendiendo al origen real del conflicto; 5. Propiciar que la controversia se resuelva, en la medida de lo posible, por las propias comunidades y privilegiando el consenso comunitario, y 6. Maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

¹⁸ La Sala Superior en sesión pública celebrada el quince de junio de dos mil dieciséis, aprobó por mayoría de cuatro votos, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera y con la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, la tesis que se precisa.

En igual sentido, en la jurisprudencia 19/2018, de rubro: **“JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL”**, precisa que, para proteger y garantizar los derechos político-electorales de las personas, así como los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas, cuando exista tensión entre esos derechos, quienes imparten justicia deben identificar claramente el tipo de controversias comunitarias que se someten a su conocimiento a fin de analizar, ponderar y resolver adecuadamente y con perspectiva intercultural.

Para ello, a partir de la práctica jurisdiccional se advierte la siguiente tipología de cuestiones y controversias: 1. Intracomunitarias, cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros; en este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de los individuos o los grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias; 2. Extracomunitarias, cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad; en estos casos, se analiza y pondera la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y se privilegia la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad, y 3. Intercomunitarias, cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí; en estos casos las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras comunidades.

Así las cosas, la identificación de la naturaleza de la situación o controversia permite, tratándose de conflictos intracomunitarios y extracomunitarios, analizar de mejor manera la interrelación entre derechos individuales, derechos colectivos y restricciones estatales, a fin de maximizar, según sea el caso, la garantía de los derechos de los integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales.

Por su parte, en el caso de conflictos intercomunitarios, la solución no puede

consistir en maximizar exclusivamente la tutela de los derechos de una comunidad, sino que necesariamente se requiere ponderar los derechos colectivos de todas las comunidades en tensión o conflicto, ya que al tratarse de relaciones de horizontalidad entre comunidades (sea una cabecera municipal, una agencia o cualquier otra), no es permisible maximizar la autonomía de una sin considerar la afectación que ello tiene respecto a la autonomía de otra, por lo que se debe procurar su optimización en la mayor medida.

C. El derecho a la libre determinación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas

De la intelección sistemática de lo establecido en el artículo 2º, apartado A, fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 1º, párrafo 1, de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 7 y 8, párrafo 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, relativos al reconocimiento y derechos de las personas y comunidades indígenas, permiten sostener, que las comunidades y personas con conciencia indígena tienen el derecho de autodeterminación, esto es, decidir libremente su condición política y disponer libremente su desarrollo económico, social y cultural, lo cual se traduce en que pueden decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, **así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.**¹⁹

De esa suerte, las normas, procedimientos y prácticas tradicionales seguidas por las comunidades o pueblos indígenas para la elección de sus autoridades o representantes ante los ayuntamientos, son parte del sistema jurídico nacional y por ello deben analizarse de manera integral y con perspectiva intercultural al

¹⁹ Véase el criterio emitido por esta Sala Superior en la jurisprudencia **20/2014**, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO”**.

momento de ser materia de un control jurisdiccional de regularidad en cuanto a su constitucionalidad y convencionalidad.

En este sentido, el derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas es indispensable para la preservación de sus culturas, pues permite el mantenimiento de la identidad étnica, la cual se encuentra estrechamente vinculada con el funcionamiento de sus instituciones.

Asimismo, el respeto a sus derechos evita toda forma de asimilación forzada o de destrucción de su cultura.

Del derecho a la libre determinación, expresado como autonomía, se derivan otros derechos fundamentales, entre los que destacan el derecho a definir sus propias formas de organización social, tales como el de elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, mismas que son parte del sistema jurídico nacional y por ello deben analizarse de manera integral y con perspectiva intercultural.

32

Sobre ese particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido en los precedentes referidos que el derecho de autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes, pues consiste en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias.

Así las cosas, el autogobierno es la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los propios miembros, mismo que engloba principalmente:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres;

- 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- 3) La participación plena en la vida política del Estado, y
- 4) La participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses.

Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, conforme lo ha sostenido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación, en la jurisprudencia 19/2014 de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”**.

Ese derecho tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos.

Considerando lo anterior y en atención a su importancia, a fin de garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, tal y como lo prevé el protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas²⁰, debe tomarse en cuenta los sistemas normativos internos, al momento de aplicar la legislación nacional.

²⁰ Véase Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren Personas, Comunidades y Pueblos Indígenas de la SCJN.

De esa suerte, la implementación eficaz de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente exige el reconocimiento y la aceptación de las costumbres, el derecho consuetudinario y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, en especial en lo que respecta a la determinación de sus formas de organización y en la determinación de sus autoridades.

La Sala Superior referida, ha sostenido que, en términos de la Constitución General y tratados internacionales, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación constituye el principio que articula y engloba una serie de derechos específicos que constituyen manifestaciones concretas de autonomía, como son:

- I) Autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II) Autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos.
- III) Autonomía para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, y
- IV) Autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

De esta forma, el reconocimiento y respeto de las instituciones comunitarias, como modalidades diferenciadas del ejercicio del derecho a la autodeterminación política de los pueblos y comunidades indígenas y de los derechos político-electorales de sus integrantes, forma parte integrante del derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y, en específico, del derecho a sus propios sistemas normativos para designar a dichas autoridades, lo que supone reconocer no sólo las reglas y principios aplicables, sino también el conjunto de valores que forman parte intrínseca del

sentido de pertenencia a la comunidad de que se trate -como la búsqueda de consensos y la armonía social²¹.

Sin embargo, **tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de la materia determinan que esta implementación tiene límites.**

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el derecho a **la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas no es absoluto**, pues se encuentra acotado a que éste sea ejercido en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional, y en el cual no se vean menoscabados derechos humanos.

Lo anterior, se encuentra recogido en la tesis de rubro: **“DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL”**,²² y **“PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA.”**²³

35

Lo anterior, también ha sido reconocido por la Sala Superior en la tesis VII/2014, de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD”**²⁴.

Consecuentemente, **no puede estimarse como válido** aquel desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, **tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la propia Constitución o en un tratado internacional suscrito y ratificado por México**, o bien, **que tenga aparejada la vulneración**

²¹ Véase la jurisprudencia 37/2016 emitida por la Sala Superior de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO”**.

²² Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Primera Sala, Tesis Aislada, XXXI, febrero de 2010, Tesis: 1a. XVI/2010, Página: 114.

²³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Registro: 2018747, Primera Sala, Tesis: Aislada, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I Tesis: 1a. CCCLII/2018 (10a.)

²⁴ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 59 y 60.

de la dignidad de la persona humana, pues, en esos casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.

Bajo esa vertiente, en los actos que se lleven a cabo de acuerdo a sus sistemas normativos internos, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, **éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México**, así como tampoco, **tener como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas, ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.**

Bajo esa óptica, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado excluido del ámbito de reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, entre otros, **la vulneración al principio de universalidad del voto, así como el derecho de participación de las mujeres.**

Dichos criterios están recogidos en la jurisprudencia 37/2014 de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO”²⁵**, la tesis XXXI/2015, que dice: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. REDUCIR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES A LA VALIDACIÓN DE LAS DECISIONES PREVIAMENTE TOMADAS CONSTITUYE UNA PRÁCTICA DISCRIMINATORIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”²⁰**, así como la tesis XLIII/2014, de rubro: **“SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LA ELECCIÓN REGIDA POR ESE SISTEMA NORMATIVO CONSTITUYE UNA UNIDAD DE ACTOS, EN CADA UNO DE LOS CUALES SE DEBE GARANTIZAR EL RESPETO**

²⁵ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 15, 16 y 17. ²⁰ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 69 y 70.

AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”.²⁶

Lo anterior -entonces- supone que al analizar la compatibilidad de las normas y prácticas comunitarias con las normas constitucionales y convencionales, impone que se deben considerar todos los datos pertinentes que permitan comprender la lógica jurídica imperante en la comunidad como expresión de la diversidad cultural a fin de hacer una valoración integral del caso y el contexto cultural **mediante una actitud proactiva (que tienen iniciativa y capacidad para anticiparse a problemas o necesidades futuras) orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, allegándose los elementos que le ayuden a resolver considerando esas especificidades**²⁷.

D. Normativa del Estado de Guerrero

A nivel estatal, el artículo 8, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, reconoce su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural en sus pueblos originarios indígenas particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgo, y por ende, en el diverso artículo 3, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales incorporados al orden jurídico Mexicano.

Asimismo, se señala en el artículo 4, que la interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, se hará favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; y que las autoridades estatales, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, atendiendo a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y máxima protección.

Por su parte el artículo 11 de la Constitución local, señala que reconoce y

²⁶ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 98 y 99.

²⁷ Véase la jurisprudencia **9/2014** emitida por la Sala Superior de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”**.

garantiza el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afromexicanos, atendiendo en todo momento a los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Instrumentos Internacionales en la materia e incorporados al orden jurídico nacional.

Y que reconoce los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades políticas o representantes, **y garantiza la participación de las mujeres en condiciones de equidad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos.**

De dichos preceptos se desprende que, si bien los pueblos y comunidades indígenas tienen, entre otros, el derecho a elegir a sus autoridades de conformidad con sus prácticas tradicionales, **dicho ejercicio está restringido, en virtud de que invariablemente deben garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos.**

38

En el caso, al ser una comunidad indígena, y tener la categoría de Comisaría, dicha figura municipal constituye la autoridad local, dado que se encarga de la administración, atiende asuntos que conciernen a esa comunidad, y la integración es electa popularmente.

Asimismo, se destaca que el Comisario Municipal tiene atribuciones de mando y decisión conforme a la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Guerrero. Al respecto, se destacan las siguientes.

- Las Comisarías son órganos de desconcentración territorial de la Administración Pública Municipal, a cargo de un Comisario electo en votación popular directa por medio de mecanismos vecinales a través del sufragio de vecinos mayores de 18 años y que tendrán el carácter honorífico, artículo 34.
- Para el mejor funcionamiento del Ayuntamiento y su más eficaz desconcentración territorial, se contará con los siguientes órganos: I. Comisarías

y Delegaciones; artículo 196, fracción I. (...)

- Las comisarías municipales son órganos de desconcentración administrativa de los Ayuntamientos y de la administración municipal y de participación de la comunidad, de integración vecinal y de carácter honorífico, artículo 197.

- Los comisarios municipales, los comisarios suplentes y los comisarios vocales serán electos cada tres años mediante procedimientos de elección vecinal y por planilla, durante la última semana del mes de junio del año en que deban renovarse, y se votarán según lo establecido en este Capítulo, artículo 198.

- La administración de las comisarías estará a cargo de un comisario propietario, de un comisario suplente y de dos comisarios vocales. (...) Artículo 199.

En las poblaciones que se reconozcan como indígenas, los comisarios municipales o delegados se elegirá un propietario y un suplente en la segunda quincena del mes de diciembre de cada año mediante el método de sus usos y costumbres, mismos que deberán tomar protesta ante la autoridad municipal en la primera quincena del mes de enero, quienes durarán por el periodo de un año. Artículo 199, tercer párrafo.

De dichos numerales, se advierte que el Comisario Municipal es una autoridad electa en votación popular a través del sufragio de vecinos mayores de dieciocho años, en la que incluye hombres y mujeres; en otras palabras, la elección de Comisarios Municipales se convergen los derechos fundamentales de votar y ser votados contenidos en el artículo 35 de la Constitución Federal.

Derechos que, como se dijo, son asumidos por la Constitución Local al señalar en su artículo 3, que en el Estado de Guerrero toda persona gozará de los derechos humanos y las garantías reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución local y los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano; en específico el artículo 19 señala los derechos de los ciudadanos guerrerenses, entre los que se encuentran el de votar y ser votados en las elecciones.

Del mismo modo, el artículo 37, fracciones III, y IV, de la Constitución Local, entre las obligaciones de los partidos políticos, se encuentra el de garantizar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, la participación de los jóvenes en la postulación a cargos de elección popular, así como registrar candidaturas, observando el **principio de paridad**, con fórmulas compuestas por personas del mismo género propietarios y suplentes.

Como se analiza, tanto a nivel Constitucional como Internacional a las mujeres indígenas, se les protege el derecho humano de votar y ser votadas en cualquier cargo de elección popular, en condiciones de igualdad frente a los hombres, y no ser discriminadas por ser mujeres, origen étnico o cualquier otra condición que anule o menoscabe sus derechos políticos-electorales en su vertiente de votar y ser votadas.

Análisis del caso concreto

De las pruebas que obran en autos, ofertadas por las actoras y el ayuntamiento responsable, Convocatoria, escritos de solicitud de cinco de enero, hoja de incidentes de dos de enero, acta de la elección de comisario municipal de Ocotequila de dos de enero, la técnica consistente en un video que contiene parte de la elección cuestionada, diversas fotografías, notas de periódicos en vía electrónica (desahogadas mediante diligencia de veintiséis de enero) presuncional legal y humana e instrumental de actuaciones, y las confesiones de la responsable y el tercero interesado, **se acredita suficientemente que en la elección cuestionada no se permitió ejercer el voto pasivo y activo a las mujeres.**

Como se precisó anteriormente, se consideran **fundados** los reclamos de las actoras, toda vez que, de manera indebida, en la elección de Comisario Municipal de Ocotequila, Municipio de Copanatoyac, Guerrero, al no permitirse votar y ser postuladas (votadas) a las accionantes, se traduce en una restricción al derecho individual al sufragio activo y pasivo de las disconformes; frente a los cuales **no puede justificarse que la desidia y el horario fueron las causas por las que no se les permitió** el derecho reconocido constitucional y legalmente.

En efecto, el artículo 2, tercer párrafo de la Constitución Federal, consigna el derecho que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados.

Por su parte, en el artículo 200 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, se señalan los requisitos para ser comisario, **de donde se tiene que en ninguno de los requisitos enumerados se establece que necesariamente debe de ser hombre el Comisario, tampoco existe alguna disposición expresa que prohíba a las mujeres ser postuladas para dicho cargo**, ya que únicamente señala los requisitos que debe cumplir la persona para ocupar tal cargo, por lo que las mujeres pueden sin ninguna restricción ser postuladas para contender a dicho cargo.

En ese contexto, el actuar de la autoridad responsable resulta violatorio a las disposiciones Constitucionales y Legales; además, que en el caso tampoco se respetó la convocatoria de la elección emitida para tal efecto, se afirma lo anterior en virtud de que de la lectura de la misma se señala: “... *se Convoca a la ciudadanía en general de todas las Comunidades y colonias del Municipio de Copanatoyac, Guerrero, para que a través del ejercicio libre y democrático, participen en el proceso para elegir al Comisario (a) y Delegado (a) Municipal...*”

En ese sentido, este Tribunal Electoral estima que existen elementos suficientes para considerar que la práctica comunitaria relativa a que solamente puedan votar y postularse hombres para los cargos de la Comisaria de Ocotequila, implica la invalidación a los derechos de sufragio activo y pasivo de las mujeres de la comunidad, vulneración que resulta de un impacto trascendental por cuanto a las condiciones de validez de la contienda, **por tratarse de una infracción a un principio constitucional de observancia para todas las contiendas de las autoridades del Estado Mexicano, incluidas las de autoridades tradicionales de los pueblos y comunidades indígenas, tal y como se precisa a continuación.**

A. Identificación del tipo de conflicto

En efecto tal y como previamente quedó referido, el marco constitucional, convencional aplicable para el Estado Mexicano, y legal del Estado de Guerrero, que reconoce el derecho de la autodeterminación y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas para llevar a cabo sus elecciones conforme sus usos y costumbres, sujeta su ejercicio a la observancia de los derechos humanos y principios constitucionales, entre los cuales destaca el relativo a la participación en condiciones de igualdad jurídica entre hombres y mujeres.

En esencia se trata de la tutela a la universalidad del sufragio de las y los integrantes de la comunidad, el cual comprende el derecho de las mujeres a votar, y ser votadas, en igualdad de condiciones frente a los varones, así como el acceso y desempeño de los cargos o funciones públicas, para los que hayan sido electas o designadas.

En los conflictos en los que se ha denunciado la incompatibilidad entre el derecho de pueblos y comunidades indígenas para elegir a sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres, frente a derechos de participación política de alguno o algunos sus integrantes, en los que se han establecido procedimientos que permitan garantizar la aplicación del principio de autodeterminación, en armonía con los derechos humanos de la ciudadanía, se ha considerado, fundamentalmente, que el núcleo básico del derecho de autonomía indígena se integra por las normas que define la propia comunidad o pueblo de manera libre, para determinar las formas de organización, así como para regularlas, las cuales, en principio, deben reconocerse, tutelarse y maximizarse por el Estado Mexicano.²⁸

Así, la potenciación al derecho, a la autonomía y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas implica la minimización de las restricciones a su ejercicio, las cuales deberán ser aquellas que, considerando el contexto específico de cada comunidad, resulten estrictamente necesarias y razonables para garantizar el reconocimiento y respeto a los derechos y libertades

²⁸ Véase la resolución correspondiente al expediente SUP-REC-375/2018, de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, de la Sala Superior del TEPJF.

fundamentales de sus integrantes, así como para satisfacer las necesidades de una sociedad democrática; criterio recogido en la tesis VII/2015, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER EstrictAMENTE NECESARIA Y RAZONABLE”**.

Particularmente, por cuanto, a la aplicabilidad del principio de universalidad del sufragio en las elecciones efectuadas por usos y costumbres, como se adelantó, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado que el derecho al sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, al legitimarse este último. Por lo que, su inobservancia implica, además de la infracción a las disposiciones constitucionales y convencionales que lo tutelan, un atentado contra la esencia misma del sistema democrático.²⁹

Sin embargo, el análisis que se realice por cuanto a la observancia de los principios democráticos en las elecciones efectuadas bajo el sistema de usos y costumbres, debe considerar los datos pertinentes que posibiliten comprender la identidad política imperante en la comunidad, como expresión de la diversidad cultural, con la finalidad de realizar un análisis contextual de la controversia comunitaria que permita garantizar la dimensión interna del derecho a la participación política de sus integrantes, así como evitar la imposición de determinaciones ajenas a la comunidad, o en las que no se considere sus autoridades tradicionales, situación que pueda resultar en un factor agravante del conflicto en la comunidad.³⁰

Lo anterior no implica, el que por medio de la aplicación de los usos y costumbres se pueda intensificar la opresión de integrantes de grupos tradicionalmente excluidos, como mujeres, niñas y niños, o personas con

²⁹ Véase la jurisprudencia 37/2014, de rubro: **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.**

³⁰ Resolución dictada en el expediente SUP-REC-375/2018 y acumulados, de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, y jurisprudencia 9/2014, de rubro, **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO.**

capacidades diferentes, al interior de las comunidades indígenas. Es decir, las costumbres culturales no pueden servir como fundamento para justificar prácticas como la violencia en contra de las mujeres y la consecuente vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación, en las que la comunidad no podrá escudarse en el pluralismo jurídico para legitimarlas.

Empero, resultarían admisibles ciertas limitaciones a derechos fundamentales en casos en los que su ejercicio pleno implique un riesgo para la existencia de la comunidad o la preservación de los usos y costumbres que le dan identidad y que resultarían esenciales para su subsistencia, es decir, cuando tengan como propósito el preservar sus particularidades culturales.³¹

En todo caso, tal y como quedó especificado previamente, el análisis jurisdiccional que se realice en este tipo de conflictos en los que se encuentren involucrados derechos de pueblos y comunidades indígenas, debe partir de una perspectiva intercultural que tome en cuenta el contexto de la controversia, en la que se considere elementos como: las instituciones y reglas vigentes del sistema ancestral, los principios y valores constitucionales y los de la comunidad, así como el tipo de conflicto; para el efecto de que se garantice en la mayor medida los derechos de las comunidades, y la mínima intervención de las autoridades externas.

Bajo tales consideraciones es que se estima que en el caso, el análisis de las constancias permite evidenciar que el presente asunto implica un **conflicto intracomunitario**, al involucrar una controversia entre los derechos de la comunidad de Ocotequila, Municipio de Copanatoyac, relacionado con la restricción que aducen las actoras para ejercer su voto y también poder postularse, y de ser el caso, ocupar un cargo dentro de la Comisaria; lo cual constituye una restricción injustificada a los derechos de participación política, porque solo se fundamenta en la condición del sexo de las recurrentes, ya que las pruebas analizadas no refieren alguna otra condición o elementos que justifiquen dicha negativa; **por lo que, la característica distintiva trasciende**

³¹ Resulta aplicable la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **PERSONAS INDÍGENAS. CRITERIOS DE APLICABILIDAD DE LAS NORMAS DE DERECHO CONSUECUDINARIO INDÍGENA**; consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 61, tomo I, página 365, diciembre de dos mil dieciocho.

su esfera jurídica y personalísima, al impactar, de facto, en la totalidad de mujeres integrantes de la comunidad con posibilidad de votar u ocupar un cargo tradicional.

De esta forma, el análisis de la interrelación entre la restricción a los derechos al sufragio activo y pasivo por razón de sexo, de manera general, frente a la costumbre jurídica imperante en la comisaria de Ocotequila, Copanatoyac para elegir al Comisario Municipal entre propuestas integradas únicamente por hombres, en el caso no pueden conservarse los usos y costumbres patriarcales (predominio o mayor autoridad del varón en una sociedad o grupo social), en la localidad frente a la maximización de los derechos de las mujeres de la comunidad.

B. Derechos políticos de las mujeres en el sistema tradicional de Ocotequila, Copanatoyac, Guerrero

En consideración de este Tribunal Pleno en el caso existen elementos suficientes que permiten concluir que la restricción en el derecho a la participación de las mujeres de la comunidad para votar y ser postuladas, ha sido permanente, y **tiene sustento en un supuesto comportamiento estereotipado patriarcal, basado en el sexo de las personas, que genera una distinción de trato irrazonable e injusto, entre hombres y mujeres al interior de la comunidad.**

De manera que, en este caso, el derecho a la autodeterminación en las reglas para la elección del Comisario Municipal de Ocotequila, Copanatoyac, debe armonizarse frente a los derechos de participación política de las integrantes de la comunidad, para el efecto de que las mujeres estén en posibilidad de votar, postularse y de ser elegidas, ocupar los cargos que comprenden la Comisaria, en igualdad de condiciones que los hombres.

En efecto, por cuanto a la celebración de la elección en la comunidad de Ocotequila, Municipio de Copanatoyac, Guerrero, efectuada el pasado dos de enero, se tiene que fueron electas las autoridades comunitarias como Comisario

Propietario, Comisario suplente, Secretario, Comandante, Primer Capitán, Segundo Capitán, Primer Regidor y Segundo Regidor, (solo varones).

Legalmente corresponde al Ayuntamiento de Copanatoyac, la emisión de la convocatoria y delimitación de requisitos de elegibilidad para participar en la renovación de la Comisaria, siendo el cargo de Comisario Propietario, el de mayor rango a elegir.

Según lo informado por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado -lo cual guarda coincidencia con lo relatado en la demanda suscrita por las disconformes- la elección de las autoridades de la comunidad se efectuó a través de convocatoria, en la que destacadamente se dijo: *“...Convoca a la ciudadanía en general de todas las comunidades y colonias del Municipio de Copanatoyac, Guerrero, para que, a través del ejercicio libre y democrático, participen en el proceso de elegir Comisario (a) y Delegado (a) Municipal, conforme a las siguientes BASES. PRIMERA. Para la organización, regulación, ejecución y cumplimiento del proceso de elección de Comisario (a) y Delegado (a) Municipal, los asistentes darán la propuesta de quien ocupará el cargo antes mencionado,”*

46

Sin embargo, durante la elección por usos y costumbres ahora cuestionada, no se permitió votar a mujeres en general, ni integraron las propuestas que fueron votadas por los asistentes, lo cual, a decir de la autoridad municipal demandada y el tercero interesado, obedeció **a factores como la propia apatía de las mujeres por votar y ser postulada a dichos cargos comunitarios**, dado que la convocatoria no coartó ese derecho, y que de existir la limitación alegada, fue la mesa de los debates quien negó dicho ejercicio de voto activo y pasivo; además, que **las actoras se presentaron en un horario en el que ya no era posible emitir el sufragio.**

En ese sentido, se resalta que las mujeres de la comunidad de Ocotequila, Copanatoyac, tienen reconocido y ejercen el derecho a votar en las elecciones ordinarias (constitucionales) como sucedió en la celebrada el año pasado, en la que se eligieron Ayuntamientos, Diputados y Ejecutivo del Estado; en las que

participaron en un número significativamente mayor (311)³² al de los hombres (233); según se reporta parcialmente por la autoridad requerida. De ahí, **que no pueda afirmarse que en la comunidad exista desidia de las mujeres por ejercer el derecho a votar, o no estén a tiempo para emitirlo.**

No obstante ello, la hoja de incidentes presentada por las mujeres ahora actoras³³, de fecha dos de enero, (01:30 minutos), hace constar que: *“en la comunidad de Ocotequila, municipio de Copanatoyac, siendo las 1:30 minutos de la tarde estando reunidas nueve mujeres quienes expresamos a la mesa directiva de los debates que están encargados de la elección para comisario municipal, nos presentamos para expresar y manifestar nuestra intención de querer emitir nuestro voto por cualquiera de las dos planillas presentadas por los dirigentes del partido político de morena y pri, **pero nos dijeron que no podemos por el simple razón de ser mujeres y que las costumbres no se los permite** (ilegible) que el próximo año podemos votar, ante otros de la mesa dijeron que lo someterían a consulta, atentamente (...) **Las personas que arriba firman manifiestan su intención de votar, pedimos a la mesa directiva que se anexe esta hoja de incidentes para dejar constancia de que las mujeres si queremos votar y ser votadas como lo marca nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.***

47

Escrito que está signado por las actoras, y por **Policarpo García Sánchez, en calidad de Comisario Municipal en funciones**, con el estampado del sello correspondiente a dicha Comisaria Municipal.

Con lo cual, el argumento de que ya no era posible emitir el voto porque era tarde, **se desvanece**, pues el acta que se levantó al efecto señala que fue realizada a las 04:00 PM, (según consta en dicha constancia visible a fojas 56 de autos), ello porque de la 01:30 a las 04:00 media un tiempo considerable en el que las actoras estaban en aptitud de sufragar, y de haberseles permitido hubieran ejercido su derecho sin ningún obstáculo.

³² Según el informe requerido en diligencia para mejor proveer al Vocal Ejecutivo del INE en Guerrero, visible a fojas 204-204 de autos.

³³ Visible a fojas 55 de autos.

Entonces, de la elección de Comisaria de Ocotequila, se advierte que la negativa de ejercicio de sufragio activo y la ausencia en la postulación de mujeres para los cargos comisariales obedeció a particularmente a dos factores:

- Al sistema tradicional que permite solo a hombres votar y ser votados en esos cargos; y,
- Al hecho de que la autoridad municipal responsable, renunció a su facultad de observación y validación, pues admite que no tuvo representante en dicha elección.

C. La exclusión como medida discriminatoria

Una vez advertidos los hechos y el contexto general bajo el cual la comunidad de Ocotequila, Copanatoyac, elige a sus autoridades auxiliares, se estima que la nula participación y representatividad de las mujeres en las funciones de la comunidad **obedece la imposición de marcados estereotipos, que redundan en un tratamiento injustificado en el que se demerita su derecho al sufragio activo y pasivo, y a desempeñar la función pública, frente a los mismos derechos de los hombres.**

En este sentido, la imposibilidad de participación de las mujeres de la comunidad constituye un tratamiento discriminatorio pues, de facto, las coloca en un plano de inferioridad frente a los hombres respecto de las prerrogativas de poder votar y ser electas en las contiendas desarrolladas por el sistema de usos y costumbres, reconocidos para todas las ciudadanas y ciudadanos mexicanos.

En efecto, como previamente se ha referido, el bloque de constitucionalidad que tutela los derechos de participación política de las ciudadanas y ciudadanos en el Estado Mexicano, reconoce tanto a hombres como a mujeres, el derecho a ser votados y a desempeñar las funciones públicas en todos los niveles de gobiernos, mandato que resulta aplicable en todas las elecciones

constitucionales, así como en aquellas que se efectúen por el sistema de usos y costumbres³⁴.

En todo caso, en la parte teórica de este fallo, se argumentó que son derechos humanos reconocidos por el texto fundamental y por diversos tratados internacionales, a través de los cuales se posibilita que la ciudadanía participe en la vida pública de la comunidad, elija a sus autoridades, pueda ejercer las funciones públicas, y que, en vía de consecuencia genere y fortalezca el vínculo social y político que legitime el ejercicio del poder público de las autoridades legalmente electas.

Se trata pues, de prerrogativas que resultan fundamentales para el desarrollo del sistema democrático constitucional, en el que corresponde a la ciudadanía participar en la elección de sus representantes, mediante contiendas en las que se garantice el voto universal, libre, secreto y directo; e integrar los órganos de representación y de gobierno, en igualdad de circunstancias.

En este mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana de Derechos Humanos al dar sentido al artículo 23 de la Convención relativo a la participación política ciudadana, al señalar que esta puede incluir diversas actividades realizadas por personas con el propósito de intervenir en la designación de sus gobernantes, siendo que el ejercicio de los derechos a votar y ser elegido constituyen la expresión de la dimensión social e individual de la participación política, y propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político.³⁵

Es cierto que se trata de derechos que, por su propia naturaleza se encuentran sujetos a desarrollo legal y cuyo ejercicio puede estar sujeto a regulación; sin embargo, en conformidad con el bloque de constitucionalidad aplicable, **estos solamente pueden restringirse atendiendo a ciertas calidades de la persona, como la edad, el domicilio, o la capacidad civil o mental; aspectos que se consideran válidos siempre que las restricciones no resulten desproporcionadas y que persigan una finalidad legítima como es que el**

³⁴ Como se pronunció la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SCM-JDC-177/2020, derivada del expediente TEE/JEC/035/2020.

³⁵ Sentencia *Caso Yatama Vs. Nicaragua*, resuelto el veintitrés de junio de dos mil cinco (párrafos 191, 192, 196 y 197).

aspirante tenga un vínculo cierto con el territorio que pretende representar.

Tanto en el ordenamiento nacional, como en los tratados internacionales se incluye un catálogo taxativo en el que se contienen los aspectos por los que válidamente los Estados pueden limitar el ejercicio de los derechos políticos. Lo anterior tiene como finalidad el evitar la imposición de exigencias por otras características inherentes a las personas, las cuales pudieran resultar discriminatorias respecto del disfrute de tales prerrogativas; como claramente pudiera ser la restricción del sufragio —activo o pasivo— por cuestiones del sexo o género de la ciudadanía.

Precisamente, como previamente se refirió, por cuanto a los principios constitucionales de no discriminación y de igualdad ante la ley entre mujeres y hombres, recogidos en los artículos 1 y 4 del texto fundamental, y su observancia en los derechos de participación política de la ciudadanía, el artículo 2 constitucional **exige, incluso, a los pueblos indígenas garantizar condiciones de igualdad entre mujeres y hombres, en el ejercicio de los derechos al voto activo y pasivo, así como al de acceder y desempeñar los cargos públicos en los que hayan sido electos o designados**, en las prácticas y procedimientos tradicionales determinados para la elección de sus autoridades comunitarias, en ejercicio de su derecho de autogobierno.

En términos generales, la Corte Interamericana ha considerado por cuanto, a las condiciones generales de igualdad, que suponen la posibilidad de poder postularse mediante una candidatura, en igualdad de derechos y oportunidades frente al resto de los competidores, y que se pueda ocupar los cargos en caso de haber obtenido el apoyo popular requerido. Se tutela el acceso a una forma directa de participación en el diseño, implementación, desarrollo y ejecución de las directrices políticas estatales a través del servicio público.

De esta forma, el Estado tiene el deber no solamente de reconocer los derechos de participación política de la ciudadanía, sino también la obligación de garantizar que todas las personas titulares de los derechos políticos, cuenten con oportunidades reales para ejercerlos, de forma efectiva, respetando el

principio de igualdad y no discriminación.³⁶

En este sentido, además del mandato expreso contenido en nuestro texto fundamental, previamente se ha hecho referencia que diversos ordenamientos convencionales suscritos por nuestro país, como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, y la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, disponen que los derechos políticos no podrán negarse o restringirse atendiendo a razones del sexo de las personas.

En la misma línea, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, refiere en su artículo 2, que los Estados se comprometen a tomar las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país, garantizando su derecho a votar y ser elegibles en las elecciones populares, así como para ocupar cargos y funciones públicas en todos los planos de gobierno.

Lo anterior **incluye el deber de modificar los patrones socioculturales de conducta con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas consuetudinarias o de cualquier tipo, que se basen en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos, o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.**

Particularmente el máximo órgano jurisdiccional de la materia, ha pugnado por garantizar el ejercicio de los derechos de participación política de las mujeres en condiciones de igualdad, en observancia al bloque de constitucionalidad que tutela el acceso a la función pública, su intervención libre y plena en los asuntos públicos, y la toma de decisiones, sin ser discriminadas por cuestiones de sexo.

En diversos precedentes en los que se ha detectado que los usos y costumbres de alguna comunidad para elegir a sus autoridades excluyen o limitan la participación de las mujeres en la toma de decisiones, se ha determinado que en todos y cada uno de los actos correspondientes a la asamblea electiva,

³⁶ Véase la sentencia del Caso Castañeda Gutman Vs. Estados Unidos Mexicanos, resuelto el seis de agosto de dos mil ocho.

deben observarse los principios constitucionales como los concernientes a la integración de los órganos del poder público, al ejercicio de los derechos a votar **y ser votado, y con especial relevancia el relativo a la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.**³⁷

Dicho criterio dio origen a la jurisprudencia 22/2016, de rubro: **“SISTEMA NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA)”**.

Y si bien la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido que el derecho a la universalidad del sufragio, en sus dos modalidades, admite modulaciones cuando se trate de conflictos en los que se involucren los derechos de la autodeterminación y autogobierno de pueblos y comunidades indígenas; **estas resultarán válidas únicamente cuando resulten razonables y objetivas, conforme con una interpretación intercultural.**³⁸

De esta forma, en el caso, como previamente se refirió, no existen elementos que permitan justificar la razonabilidad de la exclusión de las mujeres para poder votar y postularse y, de ser el caso, ocupar algún cargo en la comunidad de Ocotequila, Municipio de Copanatoyac, Guerrero.

Es así pues, el hecho de que impere un sistema de exclusión de las mujeres a votar y ser votadas por cuestiones de género injustificadas, y de ser el caso ejercer el cargo, no impiden que, de manera progresiva, las mujeres de la comunidad puedan acceder a las funciones comunitarias en igualdad de circunstancias que los hombres.

Por el contrario, la imposibilidad de que se pueda, si quiera ejercer el voto y postular a mujeres para ocupar los cargos municipales aduciendo que no lo

³⁷ Resoluciones dictadas por la Sala Superior del TEPJF, en los expedientes SUP-REC-16/2014, y SUP-REC-438/2014, resueltos en sesiones de cinco de marzo y catorce de mayo de dos mil catorce.

³⁸ Véase la resolución del recurso SUP-REC-375/2018, de veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, del TEPJF.

hicieron por desidia o por ser muy tarde, **que en realidad es una negativa ocultada e injustificada por su género**, se impone como una barrera que, en los hechos, resultaría infranqueable, pues no existe antecedente que permita deducir que alguna mujer ha sido postulada y electa como integrante de la comisaria, y ello obedece, precisamente, a que no se les ha permitido ser votadas en las asambleas respectivas en razón del género.

En el mejor de los casos, la información proporcionada por el ayuntamiento demandado y el tercero interesado, permite evidenciar que la exclusión de las mujeres al ejercicio del sufragio activo y pasivo, en realidad **implica apreciaciones estereotipadas respecto del rol que se aduce desempeñan las mujeres en la comunidad, el cual, resultaría incompatible con el desempeño de las funciones comunales, por tratarse de cargos que solo desarrollan hombres.**

Concretamente, refiere el tercero interesado: *“...Por cuanto a la supuesta acta en donde expresan la negativa de que las mujeres de Ocotequila no pueden ejercer su derecho al voto en la elección que es materia del presente escrito, es falso, toda vez que en su medio no acreditan este dicho la parte actora, fueron expresiones vagas por parte de la mesa de debates; además y como se aprecia en el medio de la parte quejosa, son nueve personas, con las cuales no influyen en el resultado, es decir, con el voto de la parte actora, no hay determinación ni altera el resultado de la elección de comisario municipal de la población de Ocotequila municipio de Copanatoyac, Guerrero, por lo que no hay determinancia en la elección.*

Dicha posición coloca a las mujeres de Ocotequila, Copanatoyac, en una situación de desventaja e inferioridad respecto de la posibilidad de ejercer el voto y postularse frente a los hombres, por la única razón del género, criterio que, en modo alguno puede servir como justificante para restringir los derechos de participación política de un colectivo que históricamente se ha visto relegado en la toma de decisiones y ejercicio de las funciones públicas de la comunidad.

En este sentido, las funciones familiares o sociales que en su caso corresponda desempeñar a cada mujer integrante de la comunidad, no es un elemento que

pueda considerarse como válido para restringir los derechos políticos básicos en una sociedad democrática, pues el ejercicio pleno es lo que posibilita la integración y legitimación del poder público, a través de la participación en igualdad de circunstancias de todas las personas que forman parte de la comunidad.

De igual manera, el ejercicio de los derechos políticos comprende la participación activa de los integrantes de la comunidad en las decisiones respecto de las cuestiones públicas, ya sea a través de sus representantes, o de manera directa al integrar los órganos de gobierno.

Así, la participación de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres en la adopción de decisiones públicas, fortalece el correcto funcionamiento del sistema democrático, proporciona el equilibrio necesario a través de la cual se reflejará la composición social, y ejerce un poder de intercesión con el efecto de resulte viable la integración real de la igualdad en las políticas de gobierno.³⁹

La participación equitativa en la toma de decisiones constituye así, una cuestión de elemental justicia y de democracia, además de resultar una condición necesaria para visibilizar y considerar los intereses de las mujeres en todos los niveles de gobierno, posición sin la cual, difícilmente podrán alcanzarse las finalidades constitucionales de igualdad y desarrollo social.

En este caso, no se advierte que la comunidad, en ejercicio de su derecho de autodeterminación se encuentre en un proceso de cambio o ajuste progresivo a sus métodos electivos, para el efecto de posibilitar e incentivar la postulación de las mujeres en los cargos de la comisaría, y que accedan a la función pública.

De esta manera, este órgano jurisdiccional se encuentra obligado a adoptar medidas integrales, que tutelen el ejercicio de los derechos de las mujeres, en igualdad de circunstancias que los hombres, atendiendo a una perspectiva de género e intercultural, en la que sea la propia comunidad, a través del consenso,

³⁹ Véase la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, aprobada el quince de septiembre de mil novecientos noventa y cinco.

la que incorpore los mecanismos que posibiliten la postulación y acceso a los cargos públicos de manera igualitaria entre hombres y mujeres.

Así las cosas, la adopción de dichas medidas no puede ser postergada excusándose en la decidía de las mujeres y lo avanzado de la elección cuestionada,⁴⁰ pues, de hacerlo así, esta autoridad estaría convalidando la vulneración a una disposición constitucional que se actualizó en la asamblea efectuada el pasado dos de enero, exigida para considerar válida cualquier elección constitucional, incluidas las efectuadas por usos y costumbres de las comunidades indígenas, la cual incidió en la participación y en el derecho a la universalidad del sufragio de las mujeres integrantes de la comunidad de Ocotequila, Copanatoyac.⁴¹

Sólo de esa forma este órgano jurisdiccional atiende de manera eficaz el deber constitucional y convencional de salvaguardar integral y efectivamente, los derechos de un grupo que actualmente se encuentra en condiciones de desventaja.

Finalmente, es oportuno anotar que la decisión anterior no sufre ninguna modificación con el hecho de que la autoridad municipal demandada, Ayuntamiento de Copanatoyac, Guerrero -según lo informaron las actoras en su escrito de veinticinco de enero- recientemente le tomó protesta a las personas electas en la elección cuestionada, **pues dicha autoridad no puede otorgar efectos de ninguna naturaleza, (calificar la elección y formular declaratoria de nombramiento) cuando, en términos del artículo 61, fracción XXV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, renunció a su deber de observación y validación, -tal y como ella misma lo reconoce en su informe circunstanciado-**.

⁴⁰ En este sentido se ha pronunciado la Primer Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al referir que 'en ningún caso puede postergarse un derecho, ya que quien tiene derecho merece protección', en la tesis de la, de rubro: **IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD**; consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 12, noviembre de dos mil catorce, página 79.

⁴¹ Véase la tesis X/2011 de rubro: **ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.**

De esta manera, los nombramientos validados y la toma de protesta efectuados por el Ayuntamiento de Copanatoyac, a los integrantes del Comisario Municipal de Ocotequila, **se dejan sin efectos.**

En conclusión, es una práctica injustificada que a las mujeres en las elecciones de Comisarias Municipales históricamente se les ha impedido votar y ser votadas, lo anterior solo por su género, por lo que este Tribunal Pleno no había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre dicho tema, porque no hay antecedentes de que una mujer o un grupo de mujeres haya reclamado dicho derecho a través de una demanda formal, sin embargo, ahora que existe la vía este Tribunal se pronuncia por que las mujeres en general puedan ejercer los derechos reclamados sin ningún obstáculo.

Efectos

En consecuencia, lo procedente es declarar la **nulidad de la elección** efectuada en la comunidad de Ocotequila, Copanatoyac, el dos de enero del año que transcurre, en la que se eligieron los cargos integrantes de la Comisaria Municipal.

56

En ese sentido, si bien la restitución es la medida prevista expresamente en la legislación como forma de resarcir las violaciones a los derechos político-electorales, se deben ordenar los demás tipos de medidas que estimen necesarios para lograr una reparación integral del daño ocasionado, como son: 1. Rehabilitación, 2. Compensación, 3. Medidas de satisfacción, o 4. Garantías de no repetición.⁴²

En el caso, cabe precisar que el acto originalmente impugnado cuya invalidez ha sido decretada es atribuido a una autoridad legal, y realizada mediante usos y costumbres indígenas; y que, la violación del derecho al voto de las mujeres indígenas, en ambas vertientes activa y pasiva, es producto de aspectos estructurales, que derivan del sistema normativo interno.

⁴² Cfr.: Tesis VII/2019, con título: "**MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DEBEN GARANTIZARLAS EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.**". Se hace notar que este criterio fue aprobado por unanimidad de votos de los integrantes de la Sala Superior, el treinta de enero de dos mil diecinueve.

Por ende, en su caso, las medidas de reparación deben tener en cuenta las prácticas ancestrales o tradicionales que propician la vulneración al derecho fundamental a votar de las mujeres indígenas, ello con el objeto de propiciar cambios estructurales, con vocación transformadora; con la precisión de que la transformación del sistema normativo interno debe realizarlo el Ayuntamiento demandado y la propia Comisaria Municipal.

En consecuencia, al haber resultado **fundados** los agravios plateados por las Ciudadanas indígenas recurrentes, y advertirse una práctica comunitaria que implica una situación de desventaja para las mujeres de la comunidad, lo procedente es:

a) Declarar **la nulidad de la elección** de los integrantes de la Comisaria de Ocotequila, municipio de Copanatoyac, Guerrero, efectuada el dos de enero pasado.

b) Se **ordena** al Presidente Municipal de Copanatoyac, Guerrero, en colaboración con los integrantes de la Comisaria Municipal anterior a la que fue renovada el dos de enero del año que transcurre, a efecto de que en términos de lo señalado por los artículos 26, 34, 61, fracciones I y XXV, 69, 69 TER, 72, 73, 196, fracción I, 197 y 199, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero:

1. En un plazo no mayor a tres **días hábiles** contados a partir de la notificación de la presente sentencia, **emita convocatoria a una nueva elección** de integrantes de Comisario Municipal, a celebrarse dentro de los **cinco días naturales** siguientes a su emisión, a fin de que mujeres y hombres de la Comunidad de Ocotequila, Copanatoyac, Guerrero, emitan su voto en igualdad de condiciones, y las y los ciudadanos que estén interesados, puedan participar como candidatos, o ser electas, de conformidad con las directrices que se fijan en la presente ejecutoria. Debiendo atender **el criterio de paridad que deberá establecerse en la convocatoria respectiva.**

2. **Realice una amplia difusión de la convocatoria**, conforme a los medios de difusión oficiales y reconocidos en el sistema normativo interno de la comunidad.
3. En tanto se efectúa la elección extraordinaria, respecto a la administración de la citada Comisaria Municipal, **continuaran desarrollando las funciones inherentes, la integración anterior a la asamblea declarada nula.**
4. Se **ordena** a la autoridad municipal demandada, Ayuntamiento de Copanatoyac, Guerrero, realicen las reuniones que sean necesarias, y campañas de sensibilización mediante la difusión de información (audiovisual y escrita), en español y la lengua originaria de la localidad, **a fin de que, en las subsecuentes elecciones de integrantes de la Comisaria Municipal respectiva, se permita la participación política de las mujeres y el ejercicio pleno de su derecho al voto activo y pasivo, en igualdad de condiciones que los hombres.**
5. Se **vincula** al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero, así como a las Secretarías de Gobierno, de Asuntos Indígenas y de la Mujer, coadyuven con la citada autoridad municipal, **en la publicación de este fallo en sus medios oficiales, y en la celebración de asambleas, reuniones y pláticas como medidas de sensibilización a fin de que, a partir de este momento, se deje constancia de la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, formal y material, en los procesos de renovación de integrantes de Comisarias Municipales.**
6. Se **ordena** a la autoridad señalada como responsable, que una vez efectuada la elección extraordinaria y electas las autoridades correspondientes, dentro de las **veinticuatro horas siguientes**, lo informen a este Tribunal, bajo el **apercibimiento** que ante incumplimiento se procederá en términos del artículo 37 de la Ley del Sistema de Medios y 63 de la Ley número 465 de Responsabilidades Administrativas del Estado de Guerrero.

7. Se da vista a la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales del Estado, a efecto de que inicie las indagatorias y determine la posible comisión de delitos electorales en el asunto que nos ocupa.

8. Finalmente, al estar acreditado que las Ciudadanas actoras son indígenas originarias de la Comunidad de Ocotequila, Copanatoyac, Guerrero, y algunas no hablan el español, solo su lengua originaria, **se ordena a la Secretaria de Asuntos indígenas del Estado**, que una vez recibida la copia certificada de este fallo, **en el plazo de cinco días hábiles, traduzca la sentencia, la publique ampliamente en sus medios oficiales y la haga llegar a este Tribunal Electoral**, a efecto de que este órgano de justicia proceda a su publicación en los medios oficiales con que se cuente.

En ese sentido, considerando que, de acuerdo a los efectos ordenados, las actoras conocerán completa la sentencia en su lengua originaria, las magistradas y el magistrado que integramos este órgano de justicia electoral, de manera sencilla les decimos a MARÍA ANTONIA RAMÍREZ MARCELINO, GUADALUPE MARCELINO PANTOJA, INEZ SALAZAR ESPINOZA, BENITA ESPINA HABLA, MARÍA ANA SALAZAR ESPINOZA, ISAUORA MORALES ESPINOZA, MAGDALENA GARCÍA RAMÍREZ, MARÍA DE JESÚS RAMÍREZ MARCELINO Y JUANA MARCELINO PANTOJA:

Apreciables y valientes ciudadanas, es motivo de reconocimiento la decisión que tuvieron de presentar su inconformidad, **este órgano de justicia les da la razón, y les dice que a partir de ahora en Guerrero a ninguna mujer indígena se le negará el derecho de votar y ser candidatas en todo tipo de elección; que en la próxima votación de su comunidad para Comisario Municipal podrán votar y ser candidatas; que con su participación a las mujeres indígenas de Guerrero ya no les podrán quitar derechos que constitucionalmente les corresponden; que su petición de justicia se está atendiendo con esta sentencia cuyo objetivo es resarcir los derechos vulnerados por los usos y costumbres de las comunidades; sostenemos que el varón y la mujer son iguales ante la ley, y por ello tienen los mismos derechos.**

Por lo anteriormente expuesto, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se declara **la nulidad de la elección** de la Comisaria de Ocotequila, Copanatoyac, Guerrero.

SEGUNDO. Se **ordena** al Presidente Municipal de Copanatoyac, Guerrero, realice las acciones que se precisan en el apartado de efectos de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se **vincula** a las autoridades que se detallan en la presente sentencia coadyuven a su pleno cumplimiento.

CUARTO. Una vez este fallo sea traducido a la lengua originaria de las actoras, **notifíquesele de nueva cuenta una copia certificada de la misma.**

QUINTO. Se **dejan sin efecto** los nombramientos validados y la toma de protesta efectuados por el Ayuntamiento de Copanatoyac, a los integrantes del Comisario Municipal de Ocotequila, derivados de la elección del dos de enero de este año.

NOTIFÍQUESE, con copia certificada de la presente resolución **por oficio** a la autoridad responsable Ayuntamiento de Copanatoyac, Guerrero; al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, a las Secretarías de Gobierno, de Asuntos Indígenas y de la Mujer, así como a la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales del Estado; **personalmente** a la parte actora en el domicilio señalado en autos, y por cédula que se fije en los **estrados** al público en general, en términos de lo dispuesto por los artículos 31, 32 y 33 de la Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

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

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y el Magistrado integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, fungiendo como ponente la Magistrada Evelyn Rodríguez Xinol, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

JOSÉ INÉS BETANCOURT SALGADO
MAGISTRADO PRESIDENTE

ALMA DELIA EUGENIO ALCARAZ
MAGISTRADA

HILDA ROSA DELGADO BRITO
MAGISTRADA

EVELYN RODRÍGUEZ XINOL
MAGISTRADA

61

ALEJANDRO PAUL HERNÁNDEZ NARANJO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.