

IEEPCO-CG-SNI-25/2022

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, RESPECTO DE LA ELECCIÓN ORDINARIA DE CONCEJALÍAS AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN QUIAHIJE, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

Acuerdo por el que se declara jurídicamente no válida la elección¹ ordinaria de concejalías al Ayuntamiento del municipio de San Juan Quiahije, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas, celebrada el día 3 de mayo de 2022.

A B R E V I A T U R A S:

CONSEJO GENERAL:	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
IEEPCO o INSTITUTO:	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
DESNI:	Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas.
CONSTITUCIÓN FEDERAL:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CONSTITUCIÓN LOCAL:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
LIPEEO:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca.
SALA SUPERIOR:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CORTE IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos.

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

¹ Aunque en las Comunidades Indígenas es un proceso de nombramiento de autoridades y no una elección como en el sistema de partidos políticos, para los efectos del presente documento se utilizará este término dado que es el previsto en la legislación vigente.

I. **Reforma constitucional en materia de paridad de género de 2019.** El día 6 de junio de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF)² el Decreto por el que se reformaron los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.

En lo que interesa y puede resultar aplicable para las comunidades indígenas, se reformó la fracción VII, apartado A, del artículo 2 para quedar así:

*VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de **paridad de género** conforme a las normas aplicables.*

También, la fracción I, primer párrafo del numeral 115 fue reformada y quedó de la siguiente manera:

*I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el **principio de paridad**.*

La reforma, dispuso en su artículo transitorio cuarto, que las legislaturas de las entidades federativas, debían realizar las reformas correspondientes en su legislación, para procurar la observancia del principio de paridad de género en los términos del artículo 41³.

II. **Elección ordinaria y extraordinaria de 2019.** Mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-26/2019⁴, de fecha 26 de agosto de 2019, el Consejo General de este Instituto calificó como jurídicamente válida la elección ordinaria de concejales del Ayuntamiento municipal de San Juan Quiahije, Oaxaca, realizada mediante Asamblea General Comunitaria de fecha 3 de mayo de 2019.

Por diverso Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-435/2019⁵, de fecha 31 de diciembre de 2019, el Consejo General de este Instituto calificó como jurídicamente válida la elección extraordinaria de la Regidora de Ecología del citado Ayuntamiento, efectuada en Asamblea General extraordinaria del 17 de agosto del 2019.

² Disponible para su consulta en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5562178&fecha=06/06/2019#gsc.tab=0

³ **Artículo 41.** (...)

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas (...).

⁴ Disponible para su consulta en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2019/IEEPCOCGSNI262019.pdf>

⁵ Disponible para su consulta en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2019/31DICEXT/12%20ACUERDO%20SAN%20JUAN%20QUIAHIJE.pdf>

En ambos acuerdos, se vinculó a las Autoridades electas, a la Asamblea General y a la comunidad de San Juan Quiahije, Oaxaca, para que *“en la próxima elección de sus Autoridades, garanticen la integración de las mujeres en el Cabildo Municipal de forma paritaria en condiciones de igualdad y libre de violencia, y con ello, dar cumplimiento con lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales aplicables en la materia, y no sea éste, el motivo para invalidar sus respectivas elecciones a concejales al Ayuntamiento”*.

- III. **Reforma a la Constitución de Oaxaca en materia de paridad de género.** En cumplimiento al artículo cuarto transitorio de la reforma indicada en la fracción I de este apartado, la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca aprobó el **Decreto 796** que se publicó, el 9 de noviembre de 2019, en el Periódico Oficial de Oaxaca⁶, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, entre ellas, el párrafo octavo del artículo 16 respecto al principio de paridad de género para los municipios que se rigen bajo sistemas normativos indígenas. Dicha disposición textualmente establece:

*Se reconocen los sistemas normativos internos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como jurisdicción a sus autoridades comunitarias, los cuales elegirán autoridades o representantes garantizando la participación de mujeres y hombres en condiciones de igualdad, observando el **principio de paridad de género**, conforme a las normas de la Constitución Federal, esta Constitución Local y las leyes aplicables.*

También, la fracción I, primer párrafo del numeral 113 fue reformado quedando del siguiente modo:

I.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por una Presidenta o Presidente Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, garantizándose la paridad y alternancia entre mujeres y hombres, conforme a la ley reglamentaria.

De los artículos transitorios, únicamente se previó que las disposiciones del Decreto entrarán en vigor al día siguiente de su publicación.

- IV. **Reforma a la LIPEEO en materia de paridad de género.** En cumplimiento al artículo cuarto transitorio de la reforma indicada en la fracción I de este apartado, la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca aprobó el **Decreto 1511** que se publicó, el 30 de mayo de

⁶ Disponible para su consulta en https://docs64.congresoaxaca.gob.mx/documents/decrets/POLXIV_0796.pdf

2020, en el Periódico Oficial de Oaxaca⁷, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO), respecto al principio de paridad de género para los municipios que se rigen bajo sistemas normativos indígenas.

De los artículos transitorios, interesa uno que textualmente dispone:

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

- V. Solicitud de informe de fecha de elección.** Mediante oficio IEEPCO/DESNI/411/2022, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto solicitó a la Autoridad del municipio de San Juan Quiahije, informara por escrito, cuando menos con 60 días de anticipación, la fecha, hora y lugar de celebración de la Asamblea General Comunitaria de elección ordinaria; en el mismo sentido, se les exhortó para que garantizaran el respeto a los derechos humanos de las personas que integran el municipio, en especial, el de las mujeres a votar y ser votadas en igualdad de condiciones, de acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para las que fueran electas o designadas.

De la misma manera, y en cumplimiento a lo ordenado en la resolución SX-JDC-23/2020 de la Sala Regional Xalapa, se exhortó a la Asamblea General Comunitaria del municipio a fin de que, si su sistema normativo permite la elección consecutiva o reelección para un mismo cargo, adopten las medidas y mecanismos necesarios para el funcionamiento de la misma.

Finalmente, esta autoridad administrativa electoral, extendió la recomendación a las autoridades municipales para que en el ámbito de sus atribuciones siguieran implementando las medidas de sanidad durante la celebración de sus Asambleas comunitarias, a fin de salvaguardar la salud de la población, derivado de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV2.

- VI. Taller con autoridades municipales.** Mediante oficio IEEPCO/DESNI/662/2022, de fecha 15 de marzo de 2022, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, convocó a las y los integrantes del Ayuntamiento de San Juan Quiahije, a un Taller mediante plataforma de

⁷ Disponible para su consulta en <http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/listado.php?d=2020-5-30>

videoconferencia TELMEX que se llevó cabo el 22 de marzo de 2022, ello con el objetivo de crear conciencia sobre la importancia de la participación política de las mujeres dentro de los municipios que se rigen por Sistemas Normativos, así como para que, en los procesos electivos, las mujeres sean postuladas y designadas concejales, a fin de alcanzar la integración paritaria.

- VII. Informe fecha de elección.** Mediante oficio número MSJQ/008, de fecha 03 de febrero del año 2022, recibido en este Instituto el 03 de marzo del año en curso e identificado con folio interno 074173, el Presidente Municipal de San Juan Quiahije, informó a esta autoridad administrativa electoral la fecha, hora y lugar para la realización de la Asamblea General para elegir a las concejalías del H. Ayuntamiento para el trienio 2023-2025.
- VIII. Catálogo de Municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.** Mediante oficio IEEPCO/DESNI/1112/2021, de fecha 30 de marzo de 2022, la DESNI informó a los integrantes del Ayuntamiento de San Juan Quiahije, que el Consejo General de este Instituto aprobó mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-09/2022⁸ el Catálogo de Municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el del municipio en cita, a través del Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-198/2022⁹ que identifica el método de elección de concejalías al Ayuntamiento, y solicitó la coadyuvancia de las autoridades municipales para que dieran a conocer dichas determinaciones en los lugares de mayor publicidad en sus localidades, concediéndoles un plazo no mayor a 30 días naturales para que informaran y remitieran las constancias que acreditaran dicha publicidad, o en su caso realizaran las precisiones o adiciones que consideraran pertinentes.
- IX. Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-04/2022.** De la misma manera, se les notificó el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-04/2022¹⁰ de este Consejo General aprobado el 16 de marzo del año en curso, mediante el cual se exhorta a los Partidos Políticos, a las Organizaciones Políticas y Sociales, así como a las Candidaturas Independientes abstenerse de intervenir en los procesos electivos de los 417 municipios que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas, a fin

⁸ Disponible para su consulta en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCGSNI092022.pdf>

⁹ Disponible para su consulta en https://www.ieepco.org.mx/archivos/SNI_CATALOGO2022/198_SAN_JUAN_QUIAHIJE.pdf

¹⁰ Disponible para su consulta en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCGSNI042022.pdf>

de respetar el derecho de autonomía y libre determinación que tienen las comunidades indígenas.

- X. Solicitud de precisión de datos al Dictamen.** Mediante oficio de número MSJQ/039, recibido en Oficialía de Partes de este Instituto el 18 de abril del año en curso, el Presidente Municipal de San Juan Quiahije, Oaxaca, realizó observaciones al Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-198/2022 por el cual se identificó el método de elección, y solicitó a la Dirección Ejecutiva realizar las adecuaciones correspondientes.
- XI. Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-14/2022.** Mediante oficio IEEPCO/DESNI/1307/2022, de fecha 05 de mayo del año 2022, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, informó a los integrantes del Ayuntamiento de San Juan Quiahije que, mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-14/2022¹¹ el Consejo General de este Instituto aprobó las precisiones a 14 Dictámenes de Catálogos de municipios que eligen a sus autoridades municipales bajo el régimen de Sistemas Normativos Indígenas del Estado de Oaxaca, entre ellos, la del referido municipio que se encuentra identificado con el número DESNI-IEEPCO-CAT-198/2022¹² en consecuencia, solicitó la coadyuvancia de las autoridades municipales para que dieran a conocer dicho Dictamen en los lugares de mayor publicidad del municipio, y de considerarlo pertinente, socializarlo en la próxima Asamblea General Comunitaria, posterior a ello, remitieran un informe y las constancias que acreditaran dicha difusión.
- XII. Informe de difusión del Dictamen.** Mediante oficio número MSJQ/056 recibido en Oficialía de Partes de este Instituto el 11 de mayo de 2022, el Presidente Municipal de San Juan Quiahije, rindió informe respecto a la difusión del Dictamen por el cual se identificó el método de elección de las autoridades municipales de dicho municipio, remitiendo para ello las constancias con las que acredita dicho acto, que constan de lo siguiente:
- a) Impresión fotográfica que refiere *“imágenes de publicación y difusión de dictamen”*.
 - b) Acuse de oficio MSJQ/044 de fecha 21 de abril de 2022, signado por el Secretario Municipal, mediante el cual remitió al Agente Municipal de Cieneguilla Quiahije el oficio IEEPCO/DESNI/411/2022 para que el

¹¹ Disponible en <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOCGSNI142022.pdf>

¹² Disponible en https://www.ieepco.org.mx/archivos/SNI_CATALOGO2022/V2/198_SAN_JUAN_QUIAHIJE.pdf

Dictamen correspondiente fuera difundida en los lugares más concurridos de la población.

XIII. Documentación de la asamblea electiva. Mediante oficio MSJQ/058 recibido en Oficialía de Partes del Instituto el 11 de mayo de 2022, el Presidente Municipal de San Juan Quiahije remitió a esta autoridad administrativa electoral la documentación relativa a la elección ordinaria de las autoridades electas para el trienio 2023-2025, celebrada mediante Asamblea General Comunitaria de fecha 3 de mayo de 2022, y que consta de lo siguiente:

- a) Copia certificada de convocatoria emitida por el Presidente y Síndico Municipal de fecha 19 de mayo de 2022.
- b) Original de oficio número MSJQ/057 de fecha 07 de mayo del 2022 signado por el Presidente Municipal, mediante el cual informó el método por el cual se dio a conocer la convocatoria a la Asamblea General Comunitaria.
- c) Copia certificada de acta de Asamblea General de fecha 3 de mayo de 2022, y de las respectivas listas de asistencia.
- d) Copias simples de las credenciales para votar con fotografía expedidas por el Instituto Nacional Electoral (INE) a favor de las personas electas.
- e) Copias simples de acta de nacimiento de las personas electas.
- f) Originales de las constancias de origen y vecindad de cada una de las personas electas.
- g) Original de oficio número MSJQ/059, de fecha 11 de mayo del 2022, signado por el Presidente Municipal mediante el cual informa que la persona electa en la Regiduría de Vialidad y Transporte para el período 2023-2025, no se encuentra en el país, sin embargo, tiene el compromiso de regresar para asumir el cargo, por lo que dicha autoridad se comprometió en hacer llegar los documentos de identificación de la persona electa.

XIV. Documentación complementaria. Mediante oficio número MSJQ/062 recibido en Oficialía de Partes de este Instituto el 18 de mayo del año en curso, el Presidente Municipal de San Juan Quiahije, remitió a este Instituto copia de acta de nacimiento y original de Constancia de Origen y Vecindad de la persona electa en la Regiduría de Vialidad y Transporte que integrará el Ayuntamiento para el período 2023-2025.

De dicha documentación, se desprende que el 3 de mayo del presente año 2022, se celebró la Asamblea General Comunitaria para elegir a las autoridades municipales que fungirán para el período 2023-2025, conforme al siguiente orden del día:

1. Pase de lista de los asistentes.
2. Verificación del Quórum e instalación legal de la Asamblea
3. Lectura y aprobación del orden del día.
4. Información del Decreto 1511 de la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano De Oaxaca.
5. Nombramiento de la Mesa de los Debates: Presidente, Secretario y 5 Escrutadores.
6. Elección de las concejalías del Honorable Ayuntamiento Constitucional de San Juan Quiahije, Oaxaca, para el trienio 2023-2025, bajo el régimen de Sistemas Normativos Indígenas.
7. Asuntos generales.
8. Clausura de la Asamblea, elaboración y firma del acta correspondiente.

R A Z O N E S J U R Í D I C A S :

PRIMERA. Competencia. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, fracción V, apartado C, y 116, fracción IV, en relación con el artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, está a cargo de las elecciones locales, por tal razón, este Consejo General es competente para conocer y resolver el presente asunto al tratarse de la elección realizada en un municipio de nuestra entidad federativa.

SEGUNDA. Competencia específica a derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas¹³. Además de la competencia señalada en el párrafo que antecede, se surte una competencia específica relativa a los derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que se desprende de una interpretación sistemática y funcional de los preceptos indicados en el párrafo anterior, en relación con lo establecido en los artículos 2º, apartado A, fracción III, de la

¹³ El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) insta a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales a la utilización de mayúsculas en el término "Pueblos Indígenas" (documento identificado con el número A/HRC/24/49, propuesta 3, y disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/24/49>).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 y 25, apartado A, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 4 apartado 1, 5, 6 apartado 1, inciso C, 7 numeral 1 y 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; XXI de la Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; y 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en los que dispone que estos pueblos tienen el derecho de Libre Determinación y Autonomía para elegir a sus autoridades o representantes conforme a sus normas, procedimientos, instituciones y prácticas tradicionales.

Si bien, estas normas aluden a los Pueblos Indígenas, no se pierde de vista que los pueblos de nuestra entidad, manifiestan su existencia en comunidades indígenas, entendidas como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias electas conforme a sus propias normas; a su vez, estas comunidades indígenas conforman los municipios oaxaqueños y por tanto es posible hablar de municipios indígenas titulares del derecho de Libre Determinación y Autonomía para elegir a sus Autoridades, pues existe una coincidencia entre la institución municipal y la o las comunidades indígenas que la integran.

Además, tales disposiciones reconocen el principio de pluriculturalidad sustentado en los Pueblos Indígenas, así como el derecho de elegir a sus autoridades a través de sus normas, instituciones y prácticas democráticas, que se encuentra reconocido y protegido adicionalmente por el artículo 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y XXI de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Ahora bien, el derecho de Libre Determinación para elegir conforme a sus propias normas lleva implícita la facultad de determinar las reglas, procedimientos, prácticas e instituciones electorales, de tal forma que los órganos comunitarios, en especial la Asamblea Comunitaria, constituyen una fuente normativa del orden jurídico mexicano¹⁴. Así lo ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial

¹⁴ Tesis de Jurisprudencia LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO y tesis 1ª. CCXCVI/2018 (10ª.) PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA PROTECCIÓN QUE EXIGE EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, IMPLICA EL RECONOCIMIENTO DE DISTINTOS SISTEMAS

de la Federación (TEPJF) al señalar que, en virtud de este derecho, dichos municipios tienen la facultad de establecer sus propias normas¹⁵.

Por otra parte, el derecho que tienen las Comunidades Indígenas a nombrar a sus autoridades conformes a sus normas, instituciones y procedimientos se encuentra, a su vez, estrechamente relacionado con el derecho a la participación en forma tanto general como específica: intervenir en la dirección de los asuntos públicos es la forma general de participación, mientras que la participación en las elecciones es una forma específica de participación.

Esta vertiente del derecho mencionado también protegido por las normas internacionales de derechos humanos como es el Convenio 169 de la OIT en sus artículos 2, 5 a 7, 15, 22 y 23, así como los artículos 25 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en relación con en el párrafo 1º del artículo 1º.

Así mismo, se establece que este derecho no es absoluto, ya que debe observarse en armonía con otros derechos humanos interpretados bajo una perspectiva intercultural a fin de que sea plenamente válido; en consecuencia, el principio y derechos referidos deben garantizarse, respetarse y validarse a través de órganos deliberativos como este Consejo General, calificando el proceso de elección de Ayuntamientos bajo este tipo de régimen electoral, de conformidad con la atribución conferida en el artículo 38, fracción XXXV de la LIPEEO.

En tal virtud, conforme a lo dispuesto por el artículo 282 de la LIPEEO, la competencia de este Consejo General en las elecciones celebradas en Comunidades y Municipios Indígenas, tiene como único objeto revisar si se cumplieron con los siguientes requisitos:

- a) El apego a sus sistemas normativos y, en su caso, el respeto a los acuerdos previos a la elección que no sean contrarios a los Derechos Humanos, interpretados con una perspectiva intercultural;
- b) Que la autoridad electa haya obtenido la mayoría de votos;
- c) La debida integración del expediente.

Por lo que, de acreditarse los requisitos mencionados, procede declarar la validez de la elección, conforme al numeral 2 de artículo señalado.

NORMATIVOS CONFORMADOS POR DISPOSICIONES JURÍDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y USOS Y COSTUMBRES DE AQUÉLLOS.

¹⁵ Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA NORMATIVO.

Cabe señalar, que lo establecido en el inciso **a)** referido anteriormente, resulta conforme con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Federal, pues todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos, lo que obliga a verificar que dichas elecciones no vulneren de las comunidades indígenas ni de sus integrantes.

Incluso, a “tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los Pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural”, es decir, las “particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”¹⁶, lo cual es concordante con el artículo 8.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Desde luego, se tiene presente que tal valoración se debe realizar en el marco del principio de pluriculturalidad reconocido en el artículo 2º de la Constitución Federal, resolviendo las cuestiones planteadas con una perspectiva intercultural¹⁷ y reconociendo el pluralismo jurídico a fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos humanos, de tal forma que, la intervención de este Instituto tiene como objetivo principal convalidar los actos electivos para que surtan efectos legales plenos en los distintos ámbitos de la relación entre la normatividad y los sistemas normativos indígenas con el Estado.

Sobre el particular, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expediente SUP-REC-193/2016, expuso:

“Bajo la nueva concepción del sistema jurídico nacional que reconoce 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 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.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas, sentencia 17 de junio de 2005, párrafos 51 y 63.

¹⁷ Jurisprudencia 19/2018 de rubro JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

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.”

Por otra parte, ha sido criterio de este Consejo General, observar atenta y cuidadosamente que las elecciones celebradas en el régimen de Sistemas Normativos Indígenas cumplan con el principio de Universalidad del sufragio relativo a la participación de las mujeres y acceso a cargos de elección popular conforme a su Sistema Normativo.

En ese sentido, pensar en la paridad en Sistemas Normativos Indígenas es exponer la desigualdad en la aplicación de la norma, puesto que, sin considerar la pertinencia cultural, el pluralismo jurídico y los convenios internacionales, se les solicita a las comunidades aplicar la paridad en la integración y no en la postulación, como lo prevé la fracción XX del artículo 2 de la LIPEEO.

Ello coloca a esta autoridad en una posición de aplicación de la norma sin una apropiación cultural de la paridad, con la obligación de garantizar y respetar la autonomía y libre determinación de los Pueblos Indígenas, sobre todo porque, de conformidad con los artículos 24 (igualdad ante la Ley) y 1.1 (obligación de respetar los derechos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, *“los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos”*.

Por otra parte, es de destacarse que el segundo párrafo del numeral 6 del artículo 273 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, confieren a este Instituto la calidad de garante de los derechos reconocidos por los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, 16 y 25, fracción II, del apartado A, y demás aplicables de la Constitución Local, para el ejercicio efectivo del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas y afroamericanos expresada en sus sistemas normativos indígenas y la autonomía para elegir a sus autoridades o representantes; así como en el reconocimiento a la diversidad de culturas existentes en el Estado.

El artículo 15 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO) establece las obligaciones que tiene el Instituto en los asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericanos; de conformidad con el numeral 3 del citado artículo, se establece que las determinaciones se emitirán conforme a los siguientes principios principios pro persona, progresividad, buena fe, justicia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y

respeto a la diversidad cultural, en el marco del pluralismo jurídico, considerando los sistemas normativos indígenas, en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal; y, garantizando el principio de paridad de género en cumplimiento de lo establecido en los artículo 16 y 25 de la Constitución Local **en un marco de progresividad e interculturalidad.**

Por su parte, la fracción XXII del artículo 32 de la LIPEEO establece la facultad del IEEPCO de reconocer y dar validez a los procesos electorales que se desarrollen bajo el régimen de sistemas normativos indígenas. Para ello, dispone que se hará conforme al principio de la **libre autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas** y **garantizando la paridad entre mujeres y hombres.**

Finalmente, existe la obligación del Estado Mexicano de garantizar el goce de los derechos políticos de las Comunidades Indígenas, por ello, en el Caso Yatama Vs. Nicaragua¹⁸, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) explicó:

*“201. La Corte entiende que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al **principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio.** Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino **requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, considerando la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.**”*

TERCERA. El principio de la progresividad de los derechos humanos. El principio de progresividad consiste en la obligación de avanzar y maximizar el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, y la regresividad constituye un límite que se impone a todas las autoridades del Estado a las posibilidades de restricción de esos derechos.

¹⁸ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127.

Este principio es reconocido tanto en el derecho interno como en el ámbito internacional, consiste, por un lado, en que a interpretación de un derecho siempre debe ser con el fin de otorgar una mayor protección a las personas. Por ello, el principio de progresividad se relaciona con la teoría de los derechos adquiridos, porque la interpretación de los derechos no puede ser en el sentido de disminuir el derecho fundamental de alguien.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro “DERECHOS ADQUIRIDOS Y EXPECTATIVAS DE DERECHO” explicó que los derechos adquiridos son las ventajas o bienes jurídicos o materiales que es poseedor un titular de derechos, y que figuran en su patrimonio y que no pueden ser desconocidos por el hecho de un tercero o por la ley. Es decir, los derechos adquiridos garantizan la permanencia de una situación jurídica ante posibles amenazas reales que pretendan su destrucción o incluso su disminución.

De tal forma que cuando un derecho es adquirido, de ninguna manera es posible que éste vaya en detrimento o se deteriore, pues al ocurrir esta situación nos encontraríamos ante una interpretación o aplicación regresiva de una norma, lo cual sería contrario al principio de progresividad, que ordena que en cuestión de derechos se debe avanzar en la protección de estos.

Por su parte, el Tribunal Electoral ha establecido que el principio de progresividad es uno de los principios rectores de los derechos fundamentales, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos fundamentales, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo. Lo anterior conforme a la jurisprudencia 28/2015 de rubro: “*PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES*”.

Bajo esta consideración, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia del juicio SX-JDC-140/2020¹⁹, sostuvo que:

¹⁹ Disponible para su consulta en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0140-2020.pdf>

“140. De esta manera, atendiendo al principio de progresividad de los derechos, la participación de las mujeres debe ser cada vez más efectiva lo que debe verse reflejado en el número de cargos que integran el ayuntamiento (...).”

Por ello y con la intención de contribuir con una construcción respetuosa de la paridad en Sistemas Normativos Indígenas, al mismo tiempo que, garantizamos el cumplimiento de la norma, para el proceso que se analiza, consideramos pertinente aplicar el principio de progresividad en las Integraciones municipales, el cual consiste fundamentalmente en considerar aspectos importantes como:

1. Aquellos municipios en los que, por numeralía se encuentran en la mínima diferencia para incrementar la participación de las mujeres indígenas.
2. Aquellos municipios en los que, las mujeres ocupan presidencias y sindicaturas propietarias, atendiendo a la responsabilidad de encabezar y dirigir los trabajos de una comunidad, cabecera y/o municipio.
3. Aquellos municipios que, por el número de su integración, mayor o igual a siete en los cargos propietarios, se considerará el avance en la integración de mujeres indígenas; tomando como línea base el 2019, el avance gradual observado en 2020 y 2021.
4. Como medida adicional, aquellos municipios que integren mujeres en las suplencias éstas serán consideradas en la globalidad de los cargos, con el fin de garantizar que las mujeres en estos espacios puedan acceder a los cargos propietarios en el futuro.
5. De la misma forma, para el caso de los municipios en donde se cuente con información de mujeres que integren otros cargos del escalafón en sus Sistemas Normativos Indígenas, se considerará la globalidad de los cargos con el fin de garantizar que las mujeres en estos espacios puedan acceder a los cargos propietarios en el futuro.

Incluso, las diversas disposiciones citadas en el punto anterior, exige que el análisis de los asuntos que atañen a las comunidades indígenas, entre otras, sea bajo el principio de progresividad de los derechos humanos.

CUARTA. La paridad de género. El principio paridad se planteó para los distintos órdenes de gobierno, incluyendo la municipal y es así que se reformó el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal, y 113

de la Constitución de Oaxaca donde exige que la integración del Ayuntamiento sea conforme a la paridad.

Pese a esto, no debe perderse de vista que la norma constitucional que protege el derecho de las comunidades indígenas para nombrar a sus autoridades conforme a sus normas, instituciones y prácticas tradicionales, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, lo es la fracción III del artículo 2º constitucional, la cual quedó intocada cuando se realizó la reforma constitucional en materia de paridad de género.

La existencia de la fracción III del artículo 2º y 115 de la Constitución Federal obedece a la necesidad de reconocer y proteger la existencia de las comunidades indígenas que nombran a sus autoridades en el ámbito municipal, así como los municipios que hacen lo mismo bajo el régimen de partidos políticos y que, eventualmente, pueden tener población indígena.

Cuando se realiza un ejercicio interpretativo sistemático y funcional del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 1º y 2º del mismo ordenamiento; 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3º, 4º y 5º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; se concluye que mayormente las disposiciones previstas en el mencionado artículo 115 aplican directa e inmediatamente para los integrantes de los Ayuntamientos que fueron electos por el sistema de partidos políticos.

Esta conclusión es resultado del análisis que diversos tribunales electorales han realizado sobre el alcance del artículo 115 en relación con el 2º constitucional y que comparto plenamente. Algunas resoluciones provienen de la Sala Regional Xalapa y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF): SX-JDC-81/2014, SX-JDC-788/2016, SX-JDC-15/2017, SX-JDC-23/2020, SUP-REC-1152/2017, entre otras.

Aunque la reflexión deviene sobre la figura de la reelección o elección consecutiva, lo cierto es que las consideraciones, el marco constitucional, convencional y jurisprudencial pueden resultar perfectamente aplicables al principio de la paridad de género porque, desde esa dimensión, la exigencia para las comunidades que se rigen por los sistemas normativos indígenas es únicamente garantizar la participación de los hombres y mujeres en condiciones

de igualdad en el marco del ejercicio de la libre determinación, aplicando, en todo caso, el principio de progresividad de los derechos humanos.

Al efecto, la Sala Superior del TEPJF, en el SUP-JDC-61/2012, determinó que las comunidades que se rigen por sistemas normativos indígenas no deben sufrir una asimilación forzada de una norma que vaya en contra de su cultura, ni deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que vulnere los derechos humanos y las libertades fundamentales de esos pueblos.

Precisamente por esta circunstancia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el Informe sobre el “Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales²⁰” destacó que la relación de las instituciones con los pueblos indígenas debe basarse en el respeto y reconocimiento a sus formas propias expresión de autonomía y libre determinación, lo cual supone superar relaciones basadas en paradigmas de asimilación o dominación.

QUINTA. Calificación de la elección. Conforme a lo expuesto respecto de los elementos que este organismo electoral debe verificar en las elecciones celebradas en los municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas, se procede a realizar el estudio de la elección ordinaria celebrada el 3 de mayo de 2022, en el municipio de San Juan Quiahije, Oaxaca, como se detalla enseguida:

a) El apego a las normas establecidas por la comunidad o los acuerdos previos. Para estar en condiciones de realizar el estudio respectivo, es indispensable conocer las normas o acuerdos previos que integran el sistema normativo del municipio en estudio.

Al respecto, conforme a la documentación que obra en este Instituto dicho municipio elige a sus autoridades conforme a las reglas siguientes:

A) ACTOS PREVIOS

De la información proporcionada se establece que realizan una asamblea previa bajo las siguientes reglas:

- I. Es convocada por la Autoridad municipal y el Presidente del Comisariado de Bienes Comunales.*
- II. Únicamente participan la autoridad municipal y las autoridades agrarias.*

²⁰ Disponible para su consulta en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>

- III. *Los puntos que se tratan en la Asamblea previa son para proponer a las personas que pueden ocupar los cargos y presentarlos en asamblea para que se elijan.*

B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN

La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:

- I. *Autoridad Municipal en funciones convoca a la Asamblea de elección.*
- II. *La convocatoria impresa se estampa en la gaceta municipal y otras áreas de frecuente concurrencia tanto en la cabecera municipal como en la agencia de policía, 15 días antes de la asamblea y en la misma fecha (15 días antes), los topiles informan verbalmente a cada vivienda de las localidades.*
- III. *Se convoca a hombres y mujeres, habitantes de la cabecera municipal y de la Agencia de Policía, al Comisariado de Bienes Comunales, al Agente de Policía, al Consejo de Vigilancia y al Consejo de Ancianos.*
- IV. *La Asamblea Comunitaria tiene el fin de integrar el Ayuntamiento municipal, se celebra en el corredor municipal de San Juan Quiahije, Oaxaca.*
- V. *La Autoridad Municipal en funciones preside la Asamblea de elección.*
- VI. *La Autoridad Municipal presenta a las candidatas o candidatos que previamente fueron seleccionados en el cabildo, todos los concejales se proponen por duplas incluyendo al presidente municipal, esto pudiese variar de acuerdo a la asamblea en su momento en donde manifiestan su aprobación o desacuerdo dependiendo de la propuesta de la autoridad.*
- VII. *Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que habitan en la Cabecera y en la Agencia de Policía, todas participan con derecho a votar y ser votadas.*
- VIII. *Se levanta acta de la Asamblea de elección en la que consta el desarrollo de la elección y la integración del Ayuntamiento electo, firma Autoridad Municipal, Comisariado de Bienes Comunales, Consejo de Vigilancia, Agente de Policía, Mesa de los Debates y ciudadanía asistente.*

IX. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.”

Así del estudio integral del expediente no se advierte incumplimiento alguno a las reglas de la elección establecidas por la comunidad conforme a su sistema normativo, y que se encuentran contenidas en el Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-198/2022 que identifica el método de elección conforme al Sistema Normativo Vigente en el municipio de San Juan Quiahije, Oaxaca.

Esto así porque, la convocatoria fue emitida por el Presidente y Síndico Municipal, para su difusión fueron nombrados 5 Regidores anuales y 5 topiles, quienes conformaron dúos para recorrer las secciones de la comunidad e informar a la población verbalmente, casa por casa, como consta en el informe y de las documentales remitidas por el Presidente Municipal, de la misma manera se colocó en los lugares más concurrentes, así como en el altavoz, del municipio y de la Agencia Cieneguilla.

El día de la elección de las personas que ocuparan las concejalías del Ayuntamiento, una vez realizado el pase de lista, se declaró la existencia del quórum legal con **1140 asambleístas, de los cuales 977 fueron hombres y 163 mujeres**, en consecuencia, el Presidente municipal procedió a instalar legalmente la Asamblea.

Acto seguido, el Presidente Municipal dio a conocer a las y los asistentes que mediante oficio remitido por esta autoridad electoral, se solicitó a las autoridades municipales informaran la fecha de elección de las concejalías para el trienio 2023-2025, de la misma manera se le dio a conocer sobre la paridad de género establecido en el Decreto de ley número 1511 emitido por la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se informó cómo quedó integrado el cabildo municipal del período 2017-2019 en la que sólo se incluyó a una mujer, por lo que respecta al Ayuntamiento en funciones se encuentran fungiendo dos mujeres.

De esta manera, se comunicó a las y los asambleístas que conforme a dicho Decreto se deberían de nombrar siete hombres y siete mujeres para conformar el cabildo municipal, la cual se integra de doce concejales propietarios y dos suplencias para la Presidencia Municipal y la Sindicatura Municipal. Una vez expuesto lo anterior, la Asamblea determinó por unanimidad lo siguiente:

“Se continuará la integración de las mujeres en el Cabildo de manera gradual y progresiva, de la manera que en el trienio 2023-2025 se contemplarán a cuatro mujeres concejales, dos más que el actual Ayuntamiento, ya que San

Juan Quiahije, al ser una comunidad indígena que se rige por sus propios sistemas normativos y cuenta con un sistema de cargos de forma escalafonado, tienen el derecho de elegir a sus concejales, quienes considere adecuados para el cargo, sin la necesidad de que se le impongan leyes que vayan en contra de su sistema y principalmente de su autonomía y libre determinación, además que el Decreto referido y las leyes relacionadas no fueron consultados con la comunidad. Por lo que, la participación de la mujer en este municipio tiene diversas implicaciones y es conforme a sus propios tiempos y formas, por lo que, no es comparable con otros municipios en donde los concejales sólo se mantienen en sus oficinas en horarios de trabajo específicos, por ello, al seguir manteniendo nuestro sistema interno fortalecemos la identidad como Pueblos Chatinos Originarios, sin esto, nos convertiríamos en cualquier otro municipio que se maneja por el sistema de partidos políticos” (sic).

Adoptado lo anterior, el Presidente Municipal informó que se tenía que nombrar una Mesa de Debates que estaría integrado por un Presidente, un Secretario y 5 Escrutadores, en donde el Presidente de la Mesa de los Debates, se encargará de coordinar el proceso de nombramiento y elección de los concejales; el Secretario de anotar las propuestas, nombramientos y votos totales; los Escrutadores de contabilizar los votos de los ciudadanos para cada candidato.

En este punto, se aclaró que en procesos anteriores no se había llevado el nombramiento de una Mesa de los Debates, por lo que se sometió a votación de los asistentes si estaban de acuerdo con la integración de una Mesa de Debates, por lo que a mano alzada la mayoría de los participantes dieron su consentimiento, además, establecieron que quien fungiera como Presidente de la Mesa y tres escrutadores debían ser de la localidad de San Juan Quiahije, el Secretario y los otros dos escrutadores de la localidad de Cieneguilla.

Posteriormente, conforme al siguiente punto del Orden del Día, se somete a consideración de la Asamblea el método de elección proponiéndose las siguientes propuestas:

- a) La primera que sea voto directo, es decir, que se nombre a los candidatos propuestos por la autoridad y que los ciudadanos voten a mano alzada si están de acuerdo, para esto, el candidato ganador tendría que obtener el 50% más 1 de los votos de los asambleístas, en caso contrario, los ciudadanos presentes tendrían que proponer a un nuevo candidato;

- b) La segunda propuesta es que se realice esta elección por duplas, en donde el primer candidato lo propone la autoridad actual y la segunda propuesta surgirá de los asambleístas;
- c) La tercera propuesta es que se realice esta elección por ternas.

De lo anterior, y a votación a mano alzada de la mayoría de la ciudadanía, se determinó que el método de elección de las concejalías para el período 2023-2025 sería por duplas acto seguido, se procedió al nombramiento de las personas que se desempeñarán como autoridades municipales de las concejalías del Ayuntamiento de San Juan Quiahije para el período que comprende del 01 de enero del año 2023 al 31 de diciembre de 2025, lo cual se llevó a cabo mediante **duplas**, concluida la votación se obtuvieron los siguientes resultados:

Presidencia Municipal Propietario	
Nombre	Votos
Carlos Orocio Cruz	509
Abel Cruz Zurita	414

Presidencia Municipal Suplente	
Nombre	Votos
José Cruz Baltazar	112
Valentín Cruz Cruz	551

Sindicatura Municipal Propietario	
Nombre	Votos
Emigdio Abel Cruz Zurita	675
Raymundo Cristóbal Baltazar	47

Sindicatura Municipal Suplente	
Nombre	Votos
Dámaso Canseco Orocio	105
Margarito Orocio Mendoza	414

Regiduría de Hacienda	
Nombre	Votos
Agustín Cruz Cruz	686
Marciana Cruz Méndez	44

Regiduría de Obras Publicas	
Nombre	Votos
Feliciano Orocio Diaz	549
Antonio Apolonio Cruz	54

Regiduría de Salud	
Nombre	Votos
Juliana Cruz Baltazar	634
Soledad Vásquez Canseco	37

Regiduría de Educación	
Nombre	Votos
Epifania Méndez Vásquez	506
Reyna Vásquez Peña	84

Regiduría de Agua Potable	
Nombre	Votos
Juan Méndez Cruz	672
Mario Baltazar Cruz	45

Regiduría de Ganadería	
Nombre	Votos
Cirilo Baltazar Vásquez	668
Ricardo Cruz Baltazar	30

Regiduría de Vialidad y Transporte	
Nombre	Votos
Feliciano Cuevas Cruz	568
Tomasa Canseco Cruz	07

Regiduría de Deportes	
Nombre	Votos
Ramiro Hernández Baltazar	627
Octaviano Zurita Cruz	50

Regiduría de Cultura y Recreación	
Nombre	Votos
Luisa María García Cruz	125
Hilaria Cruz Santos	574

Regiduría de Ecología	
Nombre	Votos
Fernando Guadalupe Canseco	739
Benito Cruz Zurita	47

Concluida la elección, se clausuró la Asamblea siendo las veinte horas con cinco minutos del día de su inicio, sin que existiera alteración del orden o irregularidad alguna que hubiese sido asentada en el acta de la Asamblea General Comunitaria de referencia. O que fuera hecha del conocimiento del Instituto de forma posterior.

Finalmente, conforme al Sistema Normativo de este municipio, las personas electas ejercerán sus funciones por un período de **tres años**, es por ello que, las concejalías del Ayuntamiento se desempeñarán del 01 de enero del 2023 al 31 de diciembre de 2025, quedando integrado de la forma siguiente:

PERSONAS ELECTAS EN LAS CONCEJALÍAS		
CARGO	PROPIETARIOS /AS	SUPLENTES
PRESIDENCIA MUNICIPAL	CARLOS OROCIO CRUZ	VALENTÍN CRUZ CRUZ
SINDICATURA MUNICIPAL	EMIGDIO ABEL CRUZ ZURITA	MARGARITO OROCIO MENDOZA
REGIDURÍA DE HACIENDA	AGUSTÍN CRUZ CRUZ	--
REGIDURÍA DE OBRAS PUBLICAS	FELICIANO OROCIO DIAZ	--
REGIDURÍA DE SALUD	JULIANA CRUZ BALTAZAR	--
REGIDURÍA DE EDUCACIÓN	EPIFANÍA MÉNDEZ VÁSQUEZ	--
REGIDURÍA AGUA POTABLE	JUAN MÉNDEZ CRUZ	--
REGIDURÍA DE	CIRILO BALTAZAR	--

PERSONAS ELECTAS EN LAS CONCEJALÍAS		
CARGO	PROPIETARIOS /AS	SUPLENTES
GANADERIA	VÁSQUEZ	
REGIDURÍA DE VIALIDAD Y TRANSPORTE	FELICIANA CUEVAS CRUZ	.-
REGIDURÍA DE DEPORTES	RAMIRO HERNÁNDEZ BALTAZAR	.-
REGIDURÍA DE CULTURA Y RECREACIÓN	HILARIA CRUZ SANTOS	.-
REGIDURÍA DE ECOLOGÍA	FERNANDO GUADALUPE CANSECO	.-

b) Participación de las mujeres como garantía del principio de universalidad del sufragio, así como del ejercicio de sus derechos de votar y ser votadas en condiciones de igualdad y de manera progresiva. Ha sido criterio de este Consejo General, vigilar que las elecciones celebradas en el régimen de Sistemas Normativos Indígenas cumplan con el principio de universalidad del sufragio, en la modalidad de participación de las mujeres y acceso a cargos de elección popular en condiciones de igualdad con los hombres, en consecuencia, se analizará si esta participación se ha dado de manera progresividad hasta llegar a la integración de un cabildo paritario.

En este sentido, de acuerdo al Acta de Asamblea y lista de participantes, se puede afirmar que la elección que se analiza, contó con la participación real y material de las mujeres, libre de violencia y en condiciones de igualdad con respecto de los hombres, al contar con una participación de **163 mujeres** y sin que hasta la fecha exista alguna inconformidad o controversia planteado por las mujeres de San Juan Quiahije.

De esta manera, de catorce cargos en total que se nombraron, cuatro serán ocupados por mujeres tal como se muestra en el siguiente cuadro:

MUJERES ELECTAS EN LAS CONCEJALÍAS		
CARGO	PROPIETARIOS /AS	SUPLENTES
REGIDURÍA DE SALUD	JULIANA CRUZ BALTAZAR	.-
REGIDURÍA DE EDUCACIÓN	EPIFANÍA MÉNDEZ VÁSQUEZ	.-
REGIDURÍA DE VIALIDAD Y	FELICIANA CUEVAS	.-

MUJERES ELECTAS EN LAS CONCEJALÍAS		
CARGO	PROPIETARIOS /AS	SUPLENTES
TRANSPORTE	CRUZ	
REGIDURÍA DE CULTURA Y RECREACIÓN	HILARIA CRUZ SANTOS	.-

De los resultados de la asamblea que se analiza, comparado con la elección ordinaria del año 2019, se puede apreciar que efectivamente existió una disminución en el número de mujeres que participaron, no obstante, ello es una situación no exclusiva de las mujeres porque tratándose de la elección extraordinaria de 2019 únicamente participaron 819 asambleístas sin que se tenga del dato de cuántas mujeres asistieron dado que no se precisa en el Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-435/2019. En cambio, en el proceso ordinario de 2019, asistieron 1037 personas.

Aun así, es de destacarse el aumento del número de mujeres que integrarán el próximo Ayuntamiento como Regidoras, tal como se muestra:

	PROCESO ORDINARIO 2019	PROCESO ORDINARIO 2022
TOTAL DE ASAMBLEÍSTAS	1037	1140
MUJERES PARTICIPANTES	220	163
TOTAL DE CARGOS	14	14
MUJERES ELECTAS	2	4

Al respecto, es importante traer a colación que las autoridades municipales dieron a conocer en su Asamblea General que la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas mediante oficio reiteró a las y los integrantes del cabildo municipal que en la etapa de preparación de la Asamblea General se deberían realizar todas las acciones suficientes y necesarias a fin de garantizar y asegurar la participación real de las mujeres del municipio en la Asamblea electiva, a efecto de que se aplique el principio de paridad, tomando las medidas necesarias para que las mujeres de la comunidad accedan y ejerzan el mismo número de cargos de elección en el cabildo municipal.

Pese a contar con esta información, al amparo del derecho a la autonomía y libre determinación, la asamblea general comunitaria libremente acordó que la integración de las mujeres en el Cabildo sería de manera gradual y progresiva.

Bajo esta consideración y cumplimiento a dicho acuerdo, nombraron a un total 4 mujeres para integrar al próximo Ayuntamiento junto con 10 hombres, es decir, dos mujeres más que la actual administración.

El artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal señala que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho en condiciones de igualdad.

Por su parte, el artículo 273, párrafo 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afrooaxaqueñas del estado de Oaxaca a la libre determinación y, como una expresión de ésta, la autonomía para decidir libremente sus formas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus sistemas normativos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, y **teniendo a la asamblea general comunitaria como el máximo órgano de deliberación y toma de decisiones**, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución local y la Soberanía del Estado.

De esta manera, a criterio de este Consejo General, la determinación que adoptó la asamblea general comunitaria respecto de la integración gradual y progresiva de las mujeres al Ayuntamiento es una decisión basada en el consenso legítimo de sus integrantes, precisamente por que la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno²¹.

Por tal circunstancia, esta autoridad administrativa recibió el expediente de la elección hecha por la Asamblea Comunitaria²², entre otras razones porque se encuentra documentado el esfuerzo desplegado por el máximo órgano

²¹ Tesis XIII/2016 de de rubro ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTE, SE DEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES, y Tesis XL/2011 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

²² Tesis LXXXV/2015 de rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS).

comunitario de incorporar progresivamente a mujeres al ayuntamiento. Esta postura no es aislada o arbitraria, más bien es congruente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el “*Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay*” (párrafo 37), determinó que desde donde el nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de la autonomía de las comunidades indígenas, por tanto, la Corte y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que al efecto adopten, como es el caso.

Ahora bien, los términos en que se desarrolló la asamblea que se analiza, hacen necesario vincular a las Autoridades en funciones, las personas electas, a la Asamblea General Comunitaria y a la comunidad de San Juan Quiahije, Oaxaca, para que, adopten las medidas necesarias, idóneas, proporcionales y razonables que propicien y garanticen una mayor participación de las mujeres en sus Asambleas de elección, en concordancia con sus contextos socioculturales y sus propias formas de organización comunitaria, a fin de garantizar el derecho de votar y ser votadas en condiciones de igualdad, universalidad y libre de violencia, y así dar cumplimiento con lo establecido en la Constitución Federal y los tratados internacionales aplicables en la materia.

Esto porque la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) establece, en su artículo 7, la obligación de los Estados de adoptar medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y garantizar, en igualdad de condiciones con los hombres, el ejercicio del derecho a:

- 1) Votar en todas las elecciones (...) y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas;
- 2) (...) ocupar cargos públicos y ejercer todas las funciones públicas en todos los planos gubernamentales;

c) El artículo tercero transitorio del Decreto 1511 y el derecho a la autonomía y libre determinación de los Pueblos y Comunidades Indígenas. No pasa desapercibido para esta autoridad administrativa electoral que el artículo tercero transitorio del Decreto 1511 precisó que para el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca respecto de la paridad en sistemas normativos internos o indígenas, esta será gradual; finalmente, el mismo precepto, dispuso que se debe lograr su cabal cumplimiento en el año de 2023, lo que implica que si los municipios donde eligen

a sus autoridades de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales no tienen paridad en la integración de los ayuntamientos, será motivo de **invalidez**.

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

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

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

Ello implica que el principio pro persona opera como un criterio que rige la selección entre: (i) dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección; o (ii) dos o más posibles interpretaciones admisibles de una

norma, de modo que se acoja aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho²³.

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

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

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

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

²³ Tesis 1a. CCVII/2018 (10a.) de rubro PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES.

diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO), respecto al principio de paridad de género para los municipios que se rigen bajo Sistemas Normativos Indígenas, en el Tercer artículo transitorio establece que:

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

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

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

d) Derecho a un ambiente libre de corrupción. La Convención en contra de la Corrupción de las Naciones Unidas, conocida como la Convención de Mérida²⁴, la Convención Interamericana Contra la Corrupción de la OEA²⁵, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)²⁶, el Sistema Nacional Anticorrupción y el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, reconocen la existencia del derecho humano a vivir en un ambiente libre de corrupción, esto porque los Estados no pueden cumplir con sus

²⁴ Ratificado y firmado por el Ejecutivo Federal el 11 de diciembre de 2003.

²⁵ Firmada el 29 de marzo de 1996 y ratificada el 27 de mayo de 1997

²⁶ *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos*, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>

obligaciones en materia de derechos humanos cuando existe una corrupción extendida.

Por tal situación, este Consejo General considera necesario informar a todas las autoridades de los municipios que se rigen por el Sistema Normativo Indígena, principalmente, a los de San Juan Quiahije, que los trámites ante este Instituto son totalmente gratuitos, por lo que, ninguna persona que trabaje para el Instituto puede exigir o condicionar la prestación de los servicios a cambio de algún pago. De ser el caso, se les exhorta a denunciar esto en la Contraloría General del Instituto en Heroica Escuela Naval Militar 1212, Colonia Reforma, Oaxaca; teléfono 9515020630, extensiones 327, 248 y 278, correo electrónico contralor@ieepco.mx.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en los artículos 2° de la Constitución Federal; 114 TER, 16 y 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Local; así como, los artículos 38, fracción XXXV; 31, fracción VIII, y 32, fracción XIX; 273, 277, 280 y 282 de la LIPEEO, y de conformidad con la argumentación vertida por las consejerías integrantes del Consejo General de este Instituto, generadas en el desarrollo de la Sesión extraordinaria se emite el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en la conclusión de la **QUINTA** Razón Jurídica del presente Acuerdo, se califica como jurídicamente no válida la elección ordinaria de las concejalías del Ayuntamiento de **San Juan Quiahije**, Oaxaca, realizada mediante Asamblea General Comunitaria de 3 de mayo de 2022.

SEGUNDO. En los términos expuestos en el inciso **b)**, de la **QUINTA** Razón Jurídica del presente Acuerdo, se hace un respetuoso exhorto a las autoridades, a la Asamblea General y a la comunidad de San Juan Quiahije, Oaxaca, para que, mediante las acciones necesarias y la adopción de medidas que resulten indispensables, garanticen la participación de las mujeres en condiciones de igualdad y libre de violencia, esto en concordancia con sus contextos socioculturales y sus propias formas de organización comunitaria, a fin de garantizarle a las mujeres el derecho de votar y ser votadas en condiciones de igualdad, universalidad y libre de violencia, y así dar cumplimiento con lo establecido en la Constitución Federal y Local, así como con los tratados internacionales aplicables en la materia.

TERCERO. En cumplimiento al primer punto de acuerdo, notifíquese a las autoridades de San Juan Quiahije mediante copia debidamente certificada del presente acuerdo, por conducto de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, para los efectos legales pertinentes.

CUARTO. De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Reglamento de sesiones del Consejo General, publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta Electoral de este Instituto y hágase del conocimiento público en la página de Internet de este Instituto.

Así lo aprobaron por mayoría de cinco votos de las consejeras y los consejeros electorales Wilfrido Lulio Almaraz Santibáñez, Carmelita Sibaja Ochoa, Nayma Enríquez Estrada, Alejandro Carrasco Sampetro, Jessica Jazibe Hernández García, con dos votos en contra de las consejeras Zaira Alhelí Hipólito López y Elizabeth Sánchez González, quienes anuncian la emisión de voto particular, y el voto concurrente de las consejeras electorales Nayma Enríquez Estrada y Carmelita Sibaja Ochoa, que integran el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en la sesión extraordinaria urgente celebrada en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, el día doce de julio de dos mil veintidós, ante el encargado de despacho de la secretaría ejecutiva, quien da fe.

CONSEJERA PRESIDENTA

**ENCARGADO DE LA SECRETARÍA
EJECUTIVA**

ELIZABETH SÁNCHEZ GONZÁLEZ

JUAN CARLOS MERLÍN MUÑOZ

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL MTRA. ZAIRA ALHELÍ HIPÓLITO LÓPEZ, REFERENTE AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL IEEPCO-CG-SNI-25/2022, RESPECTO DE LA ELECCIÓN ORDINARIA DE CONCEJALÍAS AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN QUIAHIJE, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

Con fundamento en lo establecido en los artículos 1°, 17 y 41, Fracción V Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 5 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; además de los artículos 2, 7, 21 y demás relativos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 25 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos ratificados por el Estado Mexicano y vigentes en nuestro país de conformidad con el artículo 133 de la Constitución Federal, y en observancia a lo dispuesto por el artículo 24 numeral 5, inciso a) del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, me permito emitir VOTO PARTICULAR, respecto del acuerdo IEEPCO-CG-25/2022, del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca

En atención al contenido del acuerdo mediante el cual se califica la elección de las concejalías al Ayuntamiento del Municipio de San Juan Quiahije, Juquila, Oaxaca; en mi carácter de integrante de una comunidad indígena, defensora de derechos humanos y estudiosa de las dinámicas de desigualdad que enfrentamos las mujeres indígenas, me permito formular las siguientes consideraciones para efecto de favorecer una reflexión más amplia y sentar los criterios que nos permitan encontrar las herramientas necesarias para el reconocimiento y ejercicio de derechos humanos en materia electoral.

La calificación que hoy se pone a consideración del Consejo, plantea definir una primera acción de este organismo respecto a la paridad en la integración de los cabildos de los municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas, lo que, sin duda, resulta necesario reconocer atendiendo la múltiples desigualdades que han permeado el derecho a la participación de las mujeres, en especial en los contextos


comunitarios, por lo que, aquí se determina, sin duda constituirá la base sobre la cual se revisarán otros casos.

Tomando en cuenta que los argumentos vertidos en el acuerdo, por su propia forma podrían resultar insuficientes, por ello hago uso de la facultad que tengo como Consejera Electoral para proponer ampliar la reflexión en torno a la interculturalidad aplicable en la paridad de SNI.

Inicialmente, quiero precisar que presentar una postura de confrontación de derechos, en específico el derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas contra los derechos de las mujeres indígenas, entre ellos el de la participación política en un plano de igualdad, o viceversa, representa desde mi perspectiva un enfoque equivocado, porque ello, nos lleva a fijar una postura radical, donde no cabe comprender la importancia que reviste cambiar el enfoque de imposición o confrontación de derechos, por uno diferente que reconozca la necesidad de articulación, para encontrar alternativas que resulten menos lesivas a los derechos que pudieran estar en pugna.

Desde hace algunos años, algunos autores como Robert Alexi o Ronald Dworkin han propuesto teorías en el ámbito jurídico para encontrar una posible solución a derechos en contraposición, como pudiera ser el derecho de los pueblos *versus* los derechos de las mujeres, en concreto al momento de reconocer la paridad en la integración en las concejalías de los cabildos. Si buscamos algún método, podremos encontrar el de ponderación o proporcionalidad, mismo que ha sido utilizado por los órganos jurisdiccionales, entre ellos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta metodología, presupone un ejercicio evaluativo de los derechos en pugna o confrontación, para tomar una decisión que sea lo menos lesiva posible o incluso, encontrar alternativas menos gravosas para solucionar el conflicto.

En el presente caso, y considerando que no somos un órgano jurisdiccional, quiero plantear en un ejercicio reflexivo, una especie de análisis de proporcionalidad para encontrar un solución o alternativa menos gravosa al hecho de calificar como *no válida* la elección de las concejalías del Ayuntamiento de San Juan Quiahije, al no haber logrado la integración paritaria para la administración 2023-2025.



Derechos de los Pueblos indígenas

Resulta importante partir que el derecho a la autonomía y libre determinación es un derecho colectivo fundamental de los pueblos y comunidades indígenas, y en razón de su ejercicio determinan libremente la forma de elegir a sus autoridades representativas.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹ señala que *“Las asambleas comunales en el ejercicio de su derecho a la libre determinación y autogobierno, expresan su voluntad al elegir, de conformidad con su derecho propio, a quienes serán sus autoridades y representantes. Se trata del ejercicio de un ámbito de su autonomía en el cual el Estado tiene la obligación de respetar y garantizar, sin discriminación”*.

El derecho al autogobierno como parte del ejercicio de la libre determinación, *implica que las decisiones tomadas por un pueblo indígena sean respetadas por las autoridades estatales, también implica el derecho a autodeterminar las instituciones mecanismos y modelos administrativos para el goce y disfrute de las tierras y los recursos sin injerencias externas”*.

En esencia, reconoce que son las propias comunidades quienes deciden a quiénes elegir, tomando en cuenta para ello, en algunos casos, el escalafón o el correcto desempeño del cargo y/o aptitudes personales. En consecuencia, restringir a las comunidades su derecho a nombrar a sus autoridades conforme sus propios sistemas normativos lesionaría gravemente aspectos relacionados con su propia identidad, forma de vida, control de su territorio y el sostén de instituciones propias.

Por otra parte, tenemos que las mujeres han buscado a lo largo de la historia, el reconocimiento de su derecho a la participación en la toma de decisiones, siendo el tema de la participación política en un plano de igualdad, en donde se ha desarrollado un mayor análisis, incluso, ha sido la temática detonante para el reconocimiento de una gama de derechos de las mujeres.

¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2021) Derecho a la libre determinación de los Pueblos indígenas y Tribales.

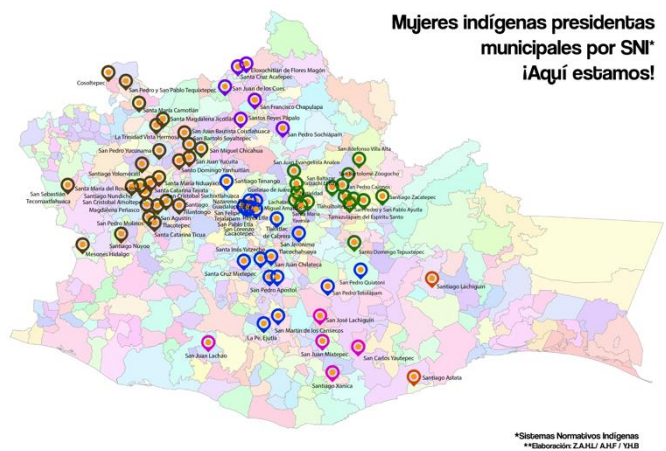
**Paridad en
todo
Decreto 1511**

La paridad de género representa una medida de avanzada en favor del reconocimiento de los derechos de las mujeres y desde luego garantiza el derecho a participar en igualdad de condiciones que los hombres en el desempeño de un encargo - argumento con el que coincido absolutamente- con el Decreto 1511 cuyo transitorio establece el año

2023 para la integración paritaria de los cabildos en los sistemas de gobierno indígena, parece constituirse en un mecanismo acelerador de la paridad, situación que en el régimen de partidos políticos, aún con todos los esfuerzos feministas a penas se ha ido consolidando.

Especial mención merece, precisamente el reclamo del reconocimiento de la participación de las mujeres en los contextos comunitarios para el desempeño de cargos que han impulsado los colectivos y movimientos de mujeres, particularmente de mujeres que se autoadscriben indígenas. Muestra de ello, es que de manera orgánica los municipios bajo SNI han contado con mujeres presidentas municipales desde antes de la reforma de 1995 como se puede observar en el mapa desarrollado por Hipólito-López². Sin embargo, también es importante reconocer, que la participación de las mujeres ha sido un tema débilmente abordado o incluso invisibilizado, por la propia dinámica comunitaria.

Las intelectuales indígenas han desarrollado sendos análisis respecto a la importancia de la inclusión de las mujeres en los sistemas de gobierno indígena, han destacado que alcanzar la paridad en comunidades indígenas requiere necesariamente de un análisis situado, un ejercicio que deben



realizar las propias mujeres y la comunidad atendiendo a su contexto y considerando las implicaciones que conlleva cambios estructurales que permita a las mujeres ser postuladas, nombradas y que puedan desempeñar sus cargos en las mejores condiciones.

Al contrastar el principio constitucional de paridad en todo frente a los derechos de los pueblos indígenas, se produce una interseccionalidad, no en disputa, más bien, un entramado desafiante para la búsqueda del reconocimiento y garantía de ambos, como se aprecia en el siguiente diagrama:



Para garantizar el autogobierno en regiones indígenas, la Comisión Interamericana señala que la autonomía puede ser independiente de la estructura administrativa, no obstante el reconocimiento de los Sistemas Normativos Indígenas al reconocer a las autoridades tradicionales, lo hace con el mecanismo del cabildo municipal, el cual tiene dos aspectos de exclusión importantes: a) la supresión de la estructura completa del sistema de gobierno indígena, es decir quedan fuera los cargos honoríficos, cívicos y religiosos, en tanto que, b) se extrae una pequeña parte de los administrativos, asimilándose a lo establecido en la Ley orgánica municipal del Estado de Oaxaca, sin tomar en cuenta aquellos cargos que las comunidades consideran poseen esta categoría.

En estas condiciones de relaciones asimétricas entre Estado y pueblos indígenas algunas comunidades han incorporado, modificado y reconocido desde el ámbito de sus atribuciones, la atención a ambos principios desde la organización comunitaria, es así que, actualmente encontramos municipios de SNI con mujeres presidentas municipales como: San Miguel Chicahua, Santa María del Rosario, Guelatao de Juárez, San Juan Lachao, San Martín de los Cansecos, Guadalupe ETLA, San Jerónimo Tlacoahuaya, Santiago Xanica, San José y Lachiguiri, Magdalena Peñasco, San Bartolo Soyaltepec, Santa Inés Yatzeche, San Francisco Chapulapa, Nazareno ETLA, Natividad, Santa Magdalena Jicotlán, Concepción Pápalo, San Pedro Sochiapan, Mesones Hidalgo, San Pedro Ocotlán, Santiago Choapam y San Pedro Quiatoni.

Una buena parte de los municipios han alcanzado la paridad, en estos encontramos a: San Andrés Sinaxtla, Magdalena Yodocono de Porfirio Díaz, San José del Peñasco, Santa María del Rosario, Santo Domingo Ixcatlán, San Mateo Etlatongo, San Martín de los Cansecos, Zapotitlán Palmas, Santa Cruz Tayata, Santiago Miltepec, Santo Domingo Yanhuatlán San Juan Achiutla, San Lorenzo de Victoria, Santa María Tataltepec, San Raymundo Jalpan, San Pedro Totolapan, Santa María, San Bartolomé Yucuañe, Santa Catarina Zapoquila, San Bartolo Coyotepec, San Dionisio Ocotepic, Santiago Astata, San Pedro Mártir, Santa Inés Yatzeche, Santa Cruz de Bravo, San Miguel Tlacotepec, Santa Cruz Acatepec, San Cristóbal Lachiroag, Tanetze de Zaragoza, San Cristóbal Amoltepec, Santa Magdalena Zacatlán, Concepción Pápalo, San Juan Yatzona, San Pedro Sochiapan, Mesones Hidalgo, San Pedro Ocotepic, San Pedro Choapam y San Pedro Quiatoni

No obstante, habrá que evaluar las condicionantes que han permitido la evolución y adaptación del sistema, las cuales pasan por el perfil y liderazgo de las mujeres que han desempeñado estos cargos; las redes que las sostienen para organizar la vida económica y social como principales proveedoras, el acompañamiento a sus iniciativas desde los mecanismos internos del propio sistema de gobierno indígena.

Con lo anteriormente expuesto, propongo que el análisis de proporcionalidad en el espacio de conjunción considere como **primer elemento** la idoneidad que permita encontrar una pauta de articulación entre el derecho de las comunidades indígenas a

seguir manteniendo su derecho a decidir y el derecho de las mujeres indígenas a participar en los órganos de decisión.

Un **segundo elemento** de reflexión sería el relativo a la necesidad de mantener la vigencia de los derechos motivo de análisis, o si alguno de ellos, no lo es; en el presente caso, considero que, al tener en cuenta que si se restringe a las comunidades su derecho a nombrar a sus autoridades conforme sus propios sistemas normativos se lesionarían de manera grave aspectos relacionados con su propia identidad y forma de vida. Por otra parte, también resulta necesario, el respeto del derecho de las mujeres indígenas de participar en el desempeño de cargos, ya que, si se parte de una postura que solo debe prevalecer el derecho de las comunidades a decidir a quienes eligen y no se toma en cuenta, la participación de las mujeres, se estaría restringiendo este derecho de manera grave, lo que conllevaría a impedir no solo la progresividad del ejercicio de este derecho, sino además, se impondría una especie de loza que imposibilitaría la permanencia de su reconocimiento.

El **tercer elemento** de reflexión es el de la proporcionalidad de la medida a implementar. Para mí, este elemento es el clave, porque se trata de poner en diálogo ambos derechos y buscar una alternativa que reduzca la afectación a los derechos que se buscan proteger. Con base en lo anterior, considero que las propias comunidades, atendiendo a sus propias particularidades deben reflexionar, respecto a cómo garantizar el derecho a la participación de las mujeres, sin obviar que un tema necesario sobre el cual deberán sentar las bases para lograr la paridad. No debe pasar desapercibido que, en cada comunidad, el rol de participación de las mujeres es diferente, en gran medida porque el desempeño de un cargo conlleva serias responsabilidades, que van desde lo económico, material, hasta lo emocional y familiar.

Como he señalado anteriormente, ha quedado demostrado que las comunidades cuentan con la capacidad de resolver sus propias controversias, y ahora, es tiempo de volver a reconocerles esta misma capacidad para encontrar alternativas que garanticen la participación de las mujeres en un plano de igualdad, para lograr la

integración paritaria en los ayuntamientos, y con ello disminuir la percepción de imposición de perspectiva de los órganos administrativos o jurisdiccionales.

En el caso del Municipio de San Juan Quiahije, calificar como no válida su elección sería como decir que la comunidad no cumplió con sus normas y procedimientos, cuando es claro que la normativa que contraviene es con el principio constitucional de paridad. No obstante, tampoco puede declararse como válida dado que no existe claridad respecto a la no inclusión de las mujeres corresponde a ¿una dificultad estructural de acceso al cargo?, o bien, una resistencia a la incorporación de las mujeres.

Es por ello que, en esta parte, vierto mi propuesta, que consiste en establecer un diálogo intercultural que consiste en:

- a) Calificar como parcialmente válida la elección de las concejalías para el periodo 2023-2025, reconociendo que la comunidad en ejercicio de su autonomía y libre determinación ha instrumentado sus métodos de elección de sus nuevas autoridades, al ser un cabildo de composición diversa, no se encuentra en fórmulas entre propietarias y suplencias, únicamente la presidencia y sindicatura cuenta con sus respectivas suplencias. En este marco se reconoce la progresividad en la designación de 4 mujeres de los 14 cargos a concejales, sin embargo, persiste la observación de que lo anterior no es suficiente para demostrar cómo se llevó a cabo la reflexión interna sobre la necesidad de garantizar la participación en un plano de igualdad entre mujeres y hombres que dejó como resultado el nombramiento de 4 mujeres y 10 hombres en los cargos.
- b) Para la reflexión considero importante discutir: La representatividad, es decir el número de mujeres (163) que, participó en la asamblea es significativamente menor al de los hombres (977); además preguntarse si ¿Existe alguna razón estructural (escalafón, prestigio, edad, etc.) para proponer únicamente hombres para el ejercicio de algunos cargos?; distinguir entre el consenso comunitario y el consentimiento previo, libre e informado para aceptar el ejercicio del cargo.
- c) Solicitar a la comunidad que, en ejercicio de su autonomía y libre determinación, reflexione al interior de la asamblea, sobre las formas, criterios o principios que

han instrumentado o instrumentarán para garantizar la participación de las mujeres y alcanzar la paridad en el nombramiento de concejales mujeres y cómo garantizar el ejercicio libre de su encargo.

- d) Enfatizar que el IEEPCO, es un órgano obligado a garantizar la observancia y el respeto de los derechos humanos, por lo que, en consecuencia lo observado y propuesto se realiza con el único fin de contribuir a que las comunidades sean quienes determinen como resolverán sus propias controversias y armonización con el ejercicio de los derechos humanos de sus integrantes, y no, sea algún otro órgano administrativo o jurisdiccional quienes se impongan las decisiones del o los derechos que deban prevalecer.
- e) Establecer una estrategia interinstitucional entre los órganos administrativos, judiciales e instancias del gobierno del Estado de Oaxaca para brindar atención integral que brinde protección a la integridad.
- f) Propiciar un cambio de paradigma y comprender que el ejercicio de los derechos políticos electorales de las mujeres indígenas posee una dimensión colectiva, puesto que la experiencia de ejercer el cargo como mujeres en un contexto particular, no lo viven y experimentan únicamente en la esfera individual, pues, el éxito, el fracaso, las dificultades, las distintas expresiones de violencia etc., alcanza a distintos círculos de mujeres, cuyos efectos, pueden perpetuarse en el tiempo en el contexto de una comunidad.

Finalmente, por todo lo anteriormente señalado considero que el Acuerdo por el que se declara como *No válida* la elección del Municipio de San Juan Quiahije resulta insuficiente para atender la complejidad de la paridad en los Sistemas Normativos Indígenas.

Mtra. Zaira Alhelí Hipólito López

Consejera Electoral

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA PRESIDENTA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA (IEEPCO) AL CONTENIDO DEL ACUERDO IEEPCO-CG-SNI-25/2022 RELACIONADO CON LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN ORDINARIA DE CONCEJALÍAS AL AYUNTAMIENTO DE SAN JUAN QUIAHIJE QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

En la sesión del Consejo General efectuada el día 12 de julio de 2022, se puso a consideración de las Consejeras y los Consejeros un proyecto de acuerdo con el sentido de validar la asamblea electiva de de San Juan Quiahije, sin embargo, durante el desarrollo de la sesión, se propuso y se aprobó por mayoría de votos la modificación del sentido del proyecto básicamente por la ausencia de paridad en la integración del Ayuntamiento, por ello, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 24, numeral 5, inciso a), del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) me permito formular el siguiente voto particular por las razones que se exponen enseguida:

1.- La validez de la asamblea que ahora se califica radica, únicamente, en que la comunidad ejerció el derecho a la libre determinación y autonomía, por eso, a mi criterio, el proceso de nombramiento de las personas que fungirán como las próximas autoridades municipales se ajustó a las normas, procedimientos y prácticas tradicionales que tienen, mismas que están identificadas en el respectivo Dictamen número DESNI-IEEPCO-CAT-198/2022. De hecho, el propio Acuerdo corrobora esta circunstancia cuando afirma que “del estudio integral del expediente no se advierte incumplimiento alguno a las reglas de la elección establecidas por la comunidad conforme a su sistema normativo”.

Dicho de otro modo, el proceso electivo comunitario cumplió esencialmente con las disposiciones legales, constitucionales y convencionales que protegen y garantizan el derecho de la comunidad indígena a la libre determinación para nombrar a sus autoridades, y no que incumplió con las “disposiciones legales, constitucionales y convencionales en materia de paridad del ordenamiento jurídico mexicano” (sic), como se hace referencia en el Acuerdo.

2.- El día 6 de junio de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad entre géneros.

Contrario a lo que piensa, la reforma constitucional dejó intocada la fracción III del artículo 2º de la Constitución Federal, que es la norma constitucional que protege el derecho de San Juan Quiahije a nombrar a sus autoridades y que está en sintonía con otros instrumentos internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Solo se reformó la fracción VII del artículo mencionado para establecer como derecho de las comunidades la de poder elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género. Las demás disposiciones de la reforma están enfocadas a exigir la observancia del principio de paridad de género en los procesos electorales del sistema de partidos políticos, esta es la razón por la que el artículo transitorio cuarto menciona que las adecuaciones que deben realizar las legislaturas locales será en términos del artículo 41 de la Constitución Federal.

Por su parte, el Congreso de Oaxaca aprobó primeramente el Decreto 796 publicado en el Periódico Oficial el 9 de noviembre del 2019 para incorporar este principio en el artículo 16 de la Constitución local, que es reglamentario del diverso artículo 2º constitucional federal, y no estableció un plazo determinado para el cumplimiento de la paridad pero, si se interpreta armónicamente con el párrafo cuarto del artículo 1º y 25 de la propia Constitución local y el 15.3 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca, podrá inferirse que su cumplimiento debe ser de manera progresiva.

Después, el Decreto 1511 fue publicado el 30 de mayo de 2020 en el Periódico Oficial de Oaxaca, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca (LIPEEO), e introdujo el principio de paridad de género para los municipios que se rigen bajo sistemas normativos indígenas y no como originalmente se concibió; el artículo tercero transitorio de la reforma en Oaxaca dispuso que la paridad en sistemas normativos internos o indígenas será gradual pero condicionó a que se lograra su “cabal cumplimiento” para el año 2023.

En el municipio de San Juan Quiahije, cada 3 años realizan la asamblea para nombrar a sus autoridades, por lo que, cuando se publicó la reforma constitucional sobre la paridad de género y se efectuaron las adecuaciones legislativas en Oaxaca, las actuales autoridades ya se encontraban nombradas y ello impidió que pudieran avanzar progresivamente o gradualmente en la incorporación de un mayor número de mujeres en el Ayuntamiento hasta lograr tener un cabildo paritario.

De esta manera, las autoridades municipales estuvieron materialmente imposibilitadas en realizar las acciones pertinentes para avanzar en la integración de un cabildo paritario, de conformidad con la fracción acción XX del artículo 2º de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, por cierto, el precepto citado exige que el porcentaje del cincuenta por ciento entre hombres y mujeres sea en la postulación o en las candidaturas, no tanto en la integración del Ayuntamiento como se ha entendido hasta el momento. Empero, esto no puede ser motivo para invalidar su asamblea.

Por el contrario, de los antecedentes que existen del municipio, se observa una sustancial progresividad en la incorporación de las mujeres en el Ayuntamiento. Por ejemplo, en el período 2020-2022 eligieron a 2 mujeres: Regidora de Cultura y Recreación y Regidora

de Ecología; para la administración 2023-2025 nombraron a 4 mujeres: Regidora de Salud, Regidora de Educación, Regidora de Vialidad y Transporte y Regidora de Cultura y Recreación. De esto, se puede afirmar que la comunidad ha estado garantizando progresivamente la participación de las mujeres, por lo que, como lo sostuvo el Tribunal Electoral de Oaxaca en el JDCI/77/2020, San Juan Quiahije también se “encuentra transitando hacia un modelo de plena inclusión de las mujeres en la participación política de la comunidad”.

3.- El principio de progresividad consiste en la obligación de avanzar y maximizar el ejercicio y disfrute de los derechos humanos, y la regresividad constituye un límite que se impone a todas las autoridades del Estado a las posibilidades de restricción de esos derechos.

Este principio es reconocido tanto en el derecho interno como en el ámbito internacional, consiste, por un lado, en que a interpretación de un derecho siempre debe ser con el fin de otorgar una mayor protección a las personas. Por ello, el principio de progresividad se relaciona con la teoría de los derechos adquiridos, porque la interpretación de los derechos no puede ser en el sentido de disminuir el derecho fundamental de alguien.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de rubro “DERECHOS ADQUIRIDO Y EXPECTATIVAS DE DERECHO” explicó que los derechos adquiridos son las ventajas o bienes jurídicos o materiales que es poseedor un titular de derechos, y que figuran en su patrimonio y que no pueden ser desconocidos por el hecho de un tercero o por la ley. Es decir, los derechos adquiridos garantizan la permanencia de una situación jurídica ante posibles amenazas reales que pretendan su destrucción o incluso su disminución.

De tal forma que cuando un derecho es adquirido, de ninguna manera es posible que éste vaya en detrimento o se deteriore, pues al ocurrir esta situación nos encontraríamos ante una interpretación o aplicación regresiva de una norma, lo cual sería contrario al principio de progresividad, que ordena que en cuestión de derechos se debe avanzar en la protección de estos.

Por su parte, los Tribunales Electorales ha establecido que el principio de progresividad¹ es uno de los principios rectores de los derechos fundamentales, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos fundamentales, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

¹ Jurisprudencia 28/2015 de rubro: “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES”.

Bajo esta consideración, la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia del juicio SX-JDC-140/2020², sostuvo que:

140. De esta manera, atendiendo al principio de progresividad de los derechos, la participación de las mujeres debe ser cada vez más efectiva lo que debe verse reflejado en el número de cargos que integran el ayuntamiento (...).

De este modo, el principio que debieron aplicar, los 5 consejeros y consejeras del Consejo General que votaron por la no validación de la asamblea general comunitaria de San Juan Quiahije, es el de la progresividad porque, entre otras consideraciones, tampoco existe una regresividad en el ejercicio de derechos o una violación a los derechos adquiridos de las mujeres.

4.- Es cierto que el principio paridad se planteó para los distintos órdenes de gobierno, incluyendo la municipal y es así que se reformó el primer párrafo de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Federal y 113 de la Constitución de Oaxaca, donde exige que la integración del Ayuntamiento sea conforme a la paridad.

Pese a esto, no debe perderse de vista que la norma constitucional que protege el derecho de las comunidades indígenas para nombrar a sus autoridades conforme a sus normas, instituciones y prácticas tradicionales, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, lo es la fracción III del artículo 2º constitucional, la cual quedó intocada cuando se realizó la reforma constitucional en materia de paridad de género.

La existencia de la fracción III del artículo 2º y 115 de la Constitución Federal obedece a la necesidad de reconocer y proteger la existencia de las comunidades indígenas que nombran a sus autoridades en el ámbito municipal, así como los municipios que hacen lo mismo bajo el régimen de partidos políticos y que, eventualmente, pueden tener población indígena.

Cuando se realiza un ejercicio interpretativo sistemático y funcional del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 1º y 2º del mismo ordenamiento; 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 3º, 4º y 5º de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; se concluye que mayormente las disposiciones previstas en el mencionado artículo 115 aplican directa e inmediatamente para los integrantes de los Ayuntamientos que fueron electos por el sistema de partidos políticos.

² Disponible para su consulta en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/xalapa/SX-JDC-0140-2020.pdf>

Esta conclusión es resultado del análisis que diversos tribunales electorales han realizado sobre el alcance del artículo 115 en relación con el 2º constitucional y que comparto plenamente. Algunas resoluciones provienen de la Sala Regional Xalapa y Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF): SX-JDC-81/2014, SX-JDC-788/2016, SX-JDC-15/2017, SX-JDC-23/2020, SUP-REC-1152/2017, entre otras.

Aunque la reflexión deviene sobre la figura de la reelección o elección consecutiva, lo cierto es que las consideraciones, el marco constitucional, convencional y jurisprudencial pueden resultar perfectamente aplicables al principio de la paridad de género porque, desde esa dimensión, la exigencia para las comunidades que se rigen por los sistemas normativos indígenas es únicamente garantizar la participación de los hombres y mujeres en condiciones de igualdad en el marco del ejercicio de la libre determinación.

Recordemos que la Sala Superior del TEPJF, en el SUP-JDC-61/2012, determinó que las comunidades que se rigen por sistemas normativos indígenas no deben sufrir una asimilación forzada de una norma que vaya en contra de su cultura, ni deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que vulnere los derechos humanos y las libertades fundamentales de esos pueblos.

Precisamente por esta circunstancia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el Informe sobre el “Derecho a la libre determinación de los Pueblos Indígenas y Tribales” destacó que la relación de las instituciones con los pueblos indígenas debe basarse en el respeto y reconocimiento a sus formas propias expresión de autonomía y libre determinación, lo cual supone superar relaciones basadas en paradigmas de asimilación o dominación.

Bajo esta sintonía, la Declaración Americana sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo X, reconoce que “tienen derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación”, por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre pueblos indígenas también contempla en términos similares esta prohibición de asimilación forzada en su artículo 8.

Entonces, exigirles el cumplimiento del principio de paridad, que fue concebida esencialmente para el sistema de partidos políticos, en la integración y no en la postulación de los Ayuntamientos como condición para la validez de sus procesos electivos, trastoca otros principios y derechos de fuente constitucional y convencional, lo que coloca a la autoridad electoral en una situación de incumplimiento a su obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de las comunidades indígenas.

4.- Para los Pueblos y Comunidades Indígenas, en la reforma constitucional de 2019, el principio de paridad se previó cuando tuvieron que nombrar representantes en los Ayuntamientos en los municipios con población indígena y, como ya se dijo, dejó intacta la fracción III del artículo 2º de la Constitución Federal que es la norma constitucional que permite ejercer el derecho a nombrar a sus autoridades conforme a sus prácticas tradicionales.

Es en las adecuaciones o ajustes legislativos en Oaxaca tanto en la Constitución como en la LIPEEO, a través de los Decretos 796 y 1511, que se insertó este principio a los sistemas normativos indígenas.

No obstante, exigir sin más y de manera aislada el cumplimiento del principio de la paridad, se aparta de las obligaciones que el Instituto tiene en materia de derechos humanos para las comunidades indígenas y de los parámetros que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) establecen en casos de este tipo, principalmente la de “tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural”.

Por ello, existe necesidad que en los procesos de calificación de las asambleas electivas, el principio de paridad sea analizada a la luz de otros principios constitucionales como la libre determinación, la maximización de la autonomía, diversidad étnica y cultural, progresividad, sobre todo, el enfoque intercultural, entre otros.

Al respecto, la CIDH en el documento ya citado explica que:

8. El enfoque de interculturalidad consiste en reconocer la coexistencia de diversidad de culturas en la sociedad, que deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos. Este enfoque puede incluir al menos dos dimensiones: (i) distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas, y (ii) el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación.

5.- Considero que la decisión adoptada por la asamblea, realizada el pasado 3 de mayo de 2022, debe ser respetada porque fue al amparo del derecho a la autonomía y libre determinación, ya que la asamblea general comunitaria libremente acordó que la integración de las mujeres en el Cabildo sería manera gradual y progresiva.

Esto tiene sustento constitucional, básicamente, porque el artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal señala que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno,

garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho en condiciones de igualdad.

Por su parte, el artículo 273, párrafo 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas del estado de Oaxaca a la libre determinación y, como una expresión de ésta, la autonomía para decidir libremente sus formas de convivencia y organización política, así como para elegir, de acuerdo con sus sistemas normativos, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres, y teniendo a la asamblea general comunitaria como el máximo órgano de deliberación y toma de decisiones, en un marco que respete la Constitución Federal, la Constitución local y la Soberanía del Estado.

De esta manera, la determinación que adoptó la asamblea general comunitaria respecto de la integración gradual y progresiva de las mujeres al Ayuntamiento es una decisión basada en el consenso legítimo de sus integrantes, precisamente porque la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser, por regla general, el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno³.

Por tal circunstancia, debe respetarse la autodeterminación y sistema normativo de los pueblos indígenas, así como las elecciones hechas por la Asamblea Comunitaria⁴, entre otras razones, porque se encuentra documentado el esfuerzo desplegado por el máximo órgano comunitario de incorporar progresivamente a mujeres al ayuntamiento.

Esta postura no es aislada o arbitraria, más bien es congruente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguay* (párrafo 37), determinó que desde donde el nombre hasta su composición, es un hecho histórico social que hace parte de la autonomía de las comunidades indígenas, por tanto, la Corte y el Estado deben limitarse a respetar las determinaciones que al efecto adopten.

Así, el Instituto debe respetar la decisión adoptada por la asamblea comunitaria que se analiza porque no viola o afectó derechos humanos, muchos menos el derecho de las mujeres

³ Tesis XIII/2016 de de rubro ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA. LA DECISIÓN QUE ADOPTE RESPECTO DE LA RATIFICACIÓN DE CONCEJALES PROPIETARIOS O LA TOMA DE PROTESTA DE SUS SUPLENTEs, SEDEBE PRIVILEGIAR, CUANDO SEA PRODUCTO DEL CONSENSO LEGÍTIMO DE SUS INTEGRANTES, y Tesis XL/2011 de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. INTEGRACIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL COMUNITARIA (LEGISLACIÓN DE OAXACA).

⁴ Tesis LXXXV/2015 de rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS).

como pudiera considerarse dado que, como lo precisa el propio acuerdo, no existe controversia alguna en la comunidad.

6.- Finalmente, considero que el artículo tercero transitorio del Decreto 1511 se contrapone al derecho a la autonomía y libre determinación de los Pueblos y Comunidades Indígenas. El artículo tercero transitorio del Decreto 1511 precisó que para el cumplimiento de los artículos 15, 24, 32 y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca respecto de la paridad en sistemas normativos internos o indígenas, esta será gradual; el mismo precepto, dispuso que se debe lograr su cabal cumplimiento en el año de 2023, lo que implica que si los municipios donde eligen a sus autoridades conforme de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales no tienen paridad en la integración de los ayuntamientos, será motivo de invalidez.

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

Esta situación colocaba al Consejo General en el dilema de determinar qué disposición o disposiciones aplicar en el caso concreto de la comunidad indígena chatina de San Juan Quiahije respecto de su proceso electivo. La mayoría optó por la paridad.

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

Ello implica que el principio pro persona opera como un criterio que rige la selección entre: (i) dos o más normas de derechos humanos que, siendo aplicables, tengan contenidos que sea imposible armonizar y que, por tanto, exijan una elección; o (ii) dos o más posibles

interpretaciones admisibles de una norma, de modo que se acoja aquella que adopte el contenido más amplio o la limitación menos restrictiva del derecho⁵.

Así, como parte de sus obligaciones constitucionales y convencionales de proteger y garantizar, así como la de ser garante de los derechos humanos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, esto último por disposición expresa del segundo párrafo del numeral 6 del artículo 273 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, el Consejo General debió optar por aplicar a este caso aquellas disposiciones que protegen el derecho a la libre determinación y autonomía de San Juan Quiahije para elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Sostengo que proteger los derechos de las comunidades indígenas tiene un alto grado de beneficio al permitirles ser ellos quienes determinen la manera en cómo deben ir incorporando a las mujeres dentro de su estructura de gobierno, exigir una forma de integración del ayuntamiento basado en la paridad se traduce en trasladar a los sistemas normativos indígenas figuras que son más propias del sistema de partidos políticos.

También implica imponer una sola visión de integración de autoridades, misma que se encuentra proscrito porque a las instituciones del Estado, les está “vedado imponer una concepción del mundo particular, así la vea como valiosa, porque tal actitud atentaría contra el principio de respeto a la diversidad étnica y cultural y contra el trato igualitario para las diferentes culturas, que el mismo ha reconocido”⁶.

Los términos en que la asamblea determinó la manera en cómo garantizar una mayor participación de las mujeres, es acorde al derecho de la libre determinación, lo cual permite a este Consejo General declarar la asamblea electiva como jurídicamente válida dado que tampoco se advierte una regresión en el ejercicio de las mujeres, la cual se encuentra prohibido.

Desde el día en que realizaron la asamblea electiva, ninguna mujer ha manifestado inconformidad por la forma en que quedó integrado el Ayuntamiento que fungirá en el próximo período 2023 – 2025, entonces, exigir que la paridad en términos números y que el Ayuntamiento esté conformado por la mitad hombres y mitad mujeres es prácticamente ejercer una especie de violencia política contra ellas al obligarlas a integrarse de manera intempestiva como autoridades municipales.

Conforme a los diversos parámetros citados, lo correcto es que incorporación de las mujeres en la vida pública comunitaria, sea bajo los mecanismos y formas determinadas por

⁵ Tesis 1a. CCVII/2018 (10a.) de rubro PRINCIPIO PRO PERSONA. SÓLO PUEDE UTILIZARSE EN SU VERTIENTE DE CRITERIO DE SELECCIÓN DE INTERPRETACIONES CUANDO ÉSTAS RESULTAN PLAUSIBLES.

⁶ Sentencia No. T-523/97, de fecha 15 de octubre de 1997, de la Corte Constitucional de Colombia.

la propia comunidad a través de sus instituciones como lo es la Asamblea, tratándose de San Juan Quiahije, la máxima autoridad decidió que fuera de manera gradual y progresiva.

Efectivamente, el artículo transitorio tercero del Decreto 1511, reformó diversas disposiciones de la LIPEEO, establece un plazo determinado para cumplir con la paridad de manera obligatoria, sin embargo, tal disposición no puede tener el alcance de desconocer la forma en que los pueblos indígenas aplican y observan, al interior de sus comunidades, sus sistemas normativos tradicionales⁷, principalmente para el nombramiento de sus autoridades.

En cambio, el Decreto 796 que reformó diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, entre ellas, el párrafo octavo del artículo 16 respecto al principio de paridad de género para los municipios que se rigen bajo sistemas normativos indígenas, no dispuso un plazo determinado para su implementación y cumplimiento, esto permite que sean las propias comunidades quienes vayan determinando la modalidad de garantizar la participación de las mujeres en sus procesos electivos, lo cual, como se observa en el presente caso, es de manera progresiva.

Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el informe denominado *Derecho a la libre determinación de Pueblos Indígenas y Tribales*⁸, ha explicado que a la luz del artículo 29 de la Convención Americana, desconocer los sistemas propios de organización sociopolítica de estos pueblos indígenas, equivaldría a desconocer principios fundamentales del derecho internacional actual, como la libre determinación de los pueblos, y el derecho a la igualdad y no discriminación.

Sobre ello, la ex Relatora Especial sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas destaca que los pueblos indígenas pueden ejercer su derecho a la autonomía o el autogobierno a través de sus propias autoridades e instituciones, que pueden ser tradicionales, pero también de creación reciente⁹, por eso, el derecho al autogobierno se encuentra “estrechamente vinculado a su derecho a ejercer la libre determinación, ya que les permite tener el control de su propio destino y el desarrollo basado en la libre determinación”¹⁰.

Por eso, la ex Relatora recomendó¹¹ al Estado Mexicano que:

⁷ Tesis LXXXV/2015 de rubro PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS).

⁸ Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LibreDeterminacionES.pdf>

⁹ Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/73/176. 17 de julio de 2019, párr. 26.

¹⁰ Informe de la Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre los derechos de los pueblos indígenas. A/73/176. 17 de julio de 2018, párr. 35.

¹¹ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, disponible en https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/doc_pub/2018-mexico-a-hrc-39-17-add2-sp.pdf

113. Deben adoptarse las medidas legales y administrativas necesarias para que los pueblos indígenas puedan ejercer su derecho a elegir sus propias autoridades en elecciones municipales de acuerdo con sus usos y costumbres.

Invalidez de la asamblea donde se nombraron a las próximas autoridades de San Juan Quiahije por la falta de paridad en la integración del Ayuntamiento, como se hizo en la sesión del día 12 de julio de 2022, es contravenir las disposiciones citadas y este Instituto incumple con su obligación de respetar los derechos protegidos en algún instrumento y de asegurar su aplicación a todas las personas¹².

Por ello, del contenido del artículo 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se desprende la existencia de dos obligaciones generales para esta autoridad: respetar y garantizar los derechos. La obligación de respeto, consiste en cumplir directamente con la norma establecida, ya sea absteniéndose de actuar o dando una prestación; la obligación de garantía implica el deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos¹³, por lo que, debe adoptar las medidas necesarias para “remover” los obstáculos que puedan existir para el disfrute de los derechos que la Convención Americana reconoce¹⁴, y en el caso concreto, la paridad puede ser un obstáculo que debe ser removido.

Sin embargo, tratándose de Comunidades Indígenas, las obligaciones son reforzadas porque “es indispensable que los Estados otorguen una protección efectiva que tome en cuenta sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”¹⁵. Además, el Tribunal ha señalado que “los Estados deben abstenerse de realizar acciones que de cualquier manera vayan dirigidas, directa o indirectamente, a crear situaciones de discriminación de jure o de facto”¹⁶.

En el *Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs Surinam*, párrafo 251.1, la Corte IDH determinó que se deben respetar “los mecanismos internos de decisión de controversias en materia indígena, los cuales se encuentren en armonía con los derechos humanos”. Entonces, los

¹² Observación General 31 denominada “Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto” del Comité de los Derechos Humanos.

¹³ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs Honduras*, Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 166.

¹⁴ Corte IDH. *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-11/90 de 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 34.

¹⁵ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 17 de junio de 2005, párrafo 63.

¹⁶ Corte IDH, *Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010, párrafo 184.

conflictos entre la comunidad y sus integrantes o ex integrantes, los aspectos que atañen a la vida interna de las comunidades como lo es el nombramiento de sus autoridades, es una cuestión que, en principio, debe ser resuelta por la propia comunidad”.

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

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

Precisamente, a mi consideración, en cumplimiento a las disposiciones convencionales y jurisprudenciales ya referidas, el Consejo General debió determinar que la asamblea electiva de concejalías del Ayuntamiento de San Juan Quiahije tiene plena validez, por haberse realizado en estricto ejercicio de su derecho a la autonomía y libre determinación, la cual esta autoridad está obligada a garantizar y respetar.

Elizabeth Sánchez González
Consejera Presidenta del Instituto Estatal Electoral
y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO).

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, 12 de julio de 2022.