

**Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos  
sobre el Caso de Discriminación a la Profesora Eufrosina Cruz  
Mendoza**

**I. PRESENTACIÓN**

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, 6°, fracción II, y 15, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como 14 y 174 de su Reglamento Interno, ha examinado los elementos contenidos en el expediente CNDH/4/2008/70/Q, iniciado el 21 de diciembre 2007 con motivo de la queja presentada por la profesora Eufrosina Cruz Mendoza. Dada la importancia y gravedad del caso, este organismo nacional presenta a la opinión pública y a las autoridades involucradas de los gobiernos del estado de Oaxaca y del municipio de Santa María Quiegolani el presente informe especial relacionado con los hechos de discriminación de género que afectaron a la quejosa.

El *ombudsman* nacional ha encontrado elementos violatorios de los derechos humanos en algunas acciones u omisiones de autoridades y servidores públicos que sustentan su actuación en una defensa de los usos y costumbres de los pueblos indígenas y niegan el acceso a las mujeres al poder público.

En algunos municipios regidos por el sistema de usos y costumbres, estos han sido utilizados por grupos para perpetuarse en los ayuntamientos, impidiendo que todos los miembros de la comunidad participen en la toma de decisiones públicas y la administración de recursos comunitarios; obstaculizando también

que se compita por el poder público en igualdad de circunstancias. Es usual en esas comunidades que los hombres desplacen a las mujeres, condenándolas a ser elementos pasivos de la vida comunitaria y a obedecer órdenes que soslayan sus prerrogativas inalienables.

Lo paradójico —y, para quienes la padecen, trágico— de esta situación es que tales actos de discriminación y abuso sean regulados por la autoridad. En los hechos, existen localidades de la República mexicana donde es casi imposible que una mujer gobierne. Las acciones u omisiones de funcionarios públicos condenan a un considerable porcentaje de las mujeres indígenas a ver canceladas sus prerrogativas a votar y ser votadas, a participar en la vida pública con igualdad y a ejercer una ciudadanía plena, equitativa y libre de discriminación.

En México la relación entre gobernantes y gobernados se ha transformado paulatinamente durante los últimos lustros. A ello han contribuido la alternancia en el poder público, así como una mayor libertad de expresión y el reforzamiento de los sistemas de rendición de cuentas. Estos avances se reflejan jurídicamente en instrumentos legales como: la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Sin embargo, dichos avances son ajenos a la realidad de una gran cantidad de mujeres, que ejerce una ciudadanía amputada de sus derechos elementales, como si ninguna de las mencionadas leyes estuviera vigente o como si la Declaración Universal de los Derechos Humanos fuera inexistente.

Partimos de dos consideraciones: la ley es igual para todos y las ideas están sujetas al cambio. Cualquier costumbre, por antigua que sea, debe interpretarse de acuerdo al contenido de la Constitución federal, los derechos humanos y los valores de la democracia.

Este informe especial se refiere a los hechos acontecidos el 4 de noviembre de 2007 en el municipio de Santa María Quiegolani, distrito judicial de Yautepec y distrito electoral de Tlacolula, Oaxaca, cuando se verificaban las elecciones por usos y costumbres para elegir al presidente municipal de esa comunidad. Considerando que la naturaleza del asunto trascendió el interés del estado de Oaxaca e incidió en la opinión pública nacional, se procedió, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 15, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 14 de su Reglamento Interno, a ejercer la facultad de atracción del presente asunto, para que el *ombudsman* nacional conociera de los hechos referidos, y se realizaran las investigaciones y estudios necesarios tendentes a emitir el pronunciamiento correspondiente.

Es pertinente señalar que el deber constitucional y legal de esta Comisión Nacional es conocer de violaciones a los derechos humanos de carácter administrativo imputadas a autoridades o servidores públicos, de manera que no tiene las atribuciones ni la intención de efectuar pronunciamiento alguno sobre la validez de las elecciones efectuadas en el municipio de Santa María Quiegolani el 4 de noviembre de 2007, mismas que deberán ser analizadas y calificadas por las autoridades electorales correspondientes, respecto de las cuales este organismo constitucional del Estado mexicano siempre ha mostrado el mayor respeto.

La situación que se presentó el pasado 4 de noviembre, durante las elecciones que se verificaron en Santa María Quiegolani, y que propició que la agraviada

fuera descartada como contendiente por ser mujer, motivó a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos a analizar la postura tomada por las diversas instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y, con el objeto de evitar que los hechos que se analizan puedan repetirse, este organismo nacional, dentro de su marco normativo de actuación, formula los siguientes señalamientos.

Este informe especial se realizó a partir de las premisas legales y humanitarias que rigen las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de ahí su apego a las evidencias que ésta tuvo a su alcance, por lo que los hechos expuestos se encuentran plenamente sustentados en las investigaciones realizadas y en la información que le fue proporcionada, todo lo cual ha sido valorado en atención al marco jurídico vigente.

Esta Comisión Nacional tiene presente que los hechos violatorios no son privativos de la comunidad de Santa María Quiegolani, es más, no son privativos del estado de Oaxaca, sino que se extienden a otras comunidades indígenas a lo largo de nuestro país.

## **II. ANTECEDENTES**

**A.** El 21 de diciembre de 2007, la profesora Eufrosina Cruz Mendoza, indígena zapoteca de la Chontal Alta en la Sierra Sur del estado de Oaxaca, presentó ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, un escrito de queja en el que expresó que el 4 de noviembre de 2007 fueron violados sus derechos humanos por discriminación, en virtud de que por ser mujer no se le permitió

participar como candidata en las elecciones para la presidencia municipal de Santa María Quiévolani, Yautepec, Oaxaca.

**B.** El municipio de Santa María Quiévolani se encuentra en la Región de la Sierra Sur del estado de Oaxaca y forma parte del distrito judicial de Yautepec. Colinda al norte, al sur y al oeste con el municipio de San Carlos Yautepec, y al este con los municipios de Santa María Ecatepec y San Carlos Yautepec. Cuenta con una extensión de 122.48 kilómetros cuadrados, que representan el 0.13% del territorio oaxaqueño.

Según los datos arrojados por el II Censo de Población y Vivienda 2005 del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el municipio cuenta con 1,537 habitantes, de los cuales 762 (49.58%) son hombres y 775 mujeres (50.42%), es decir, que un poco más de la mitad de los pobladores son mujeres; 1,240 (80.67%) habitantes hablan alguna lengua indígena, zapoteco o chontal. De un total de 339 hogares registrados, 277 (81.7%) cuentan con jefatura masculina y 62 (18.3%) tienen como jefe de familia a una mujer.

De información obtenida de la Enciclopedia de los Municipios de México, se tiene que en materia de educación, el municipio cuenta con tres escuelas primarias, una telesecundaria y tres centros de capacitación. En atención a la salud, tiene un centro de salud y dos casas de salud.

El municipio cuenta con un total de 317 viviendas, de las cuales 315 son particulares. De acuerdo a la fuente anteriormente citada, la cobertura de servicios públicos alcanza el 80% en la distribución de agua potable y 90% en alumbrado público.

**C.** Santa María Quiérolani es uno de los 418 municipios de Oaxaca que se rige por normas de derecho consuetudinario y elige a sus representantes durante el mes de noviembre y duran en su encargo tres años. Participan en la elección los varones y mujeres mayores de 18 años. Las elecciones se desarrollan de manera directa, en asamblea, por medio de boletas y urnas. La participación de las mujeres sólo se da dentro de algún comité.

El ayuntamiento se integra por un presidente municipal, un síndico y cuatro regidores: de Hacienda, de Obras, de Educación y de Reclutamiento. Cuenta, además, con un secretario municipal y agentes municipales. No cuenta con reglamentación municipal.

El municipio pertenece al V distrito federal electoral y al IV distrito local electoral, de Tlacolula.

**D.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza, en sus artículos 1°, párrafo primero, y 4°, párrafo primero, la igualdad de todos los habitantes de nuestro país, incluida la de género, al señalar que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución y que el varón y la mujer son iguales ante la ley. En este contexto, nuestra Carta Magna proscribe la discriminación por motivos de sexo en el párrafo tercero del señalado artículo 1°, que establece que queda prohibida toda discriminación motivada, entre otros, por el género, y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Asimismo, la propia Constitución en su artículo 2°, apartado A, fracción III, reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía 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. Además, garantiza la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina, en sus artículos 34 y 35, que serán ciudadanos los varones y las mujeres que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir, y que tendrán como prerrogativas, además de votar en las elecciones populares, poder ser votado para todos los cargos de elección popular.

En este entorno, el artículo 9°, fracciones IX y XIII, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación determina que queda prohibida toda práctica discriminatoria que tenga por objeto impedir o anular el reconocimiento o ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades, considerando como conductas discriminatorias el negar o condicionar el derecho de participación política y, específicamente, el derecho al sufragio activo o pasivo, la elegibilidad y el acceso a todos los cargos públicos, y aplicar cualquier tipo de uso o costumbre que atente contra la dignidad e integridad humana.

Asimismo, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que tiene por objeto regular y garantizar la igualdad entre ambos y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres, establece, en sus artículos 17, fracción III, y 36, fracción V, que la política nacional en la materia deberá establecer las acciones para lograr la igualdad sustantiva en los ámbitos, económico, político, social y cultural, considerando, entre otros aspectos, el fomento en la participación y representación política equilibrada. Agrega que

dicha política propondrá los mecanismos de operación adecuados para su participación equilibrada en la toma de decisiones políticas, fomentando la participación equitativa en altos cargos públicos.

Por su parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en sus artículos 2° y 12, párrafos sexto y octavo, reconoce la igualdad de todos los individuos ante a la ley, y determina que los habitantes del estado de Oaxaca tienen todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución, sin distinción alguna de su origen, raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política, condición o actividad social, y que todo hombre y mujer serán sujetos de iguales derechos y obligaciones ante la ley. Asimismo, en el párrafo segundo de su artículo 16, reconoce las formas de organización social, política y de gobierno de los pueblos y comunidades indígenas del estado.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca establece, en sus artículos 10° y 29, que cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus sistemas normativos internos, en los términos de la legislación aplicable, y que el estado de Oaxaca reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas, siempre y cuando no contravengan la Constitución Política del estado, las leyes estatales vigentes, ni vulneren derechos humanos ni de terceros. Igualmente, el artículo 49 de la referida Ley establece que el estado asume la obligación de propiciar la información, la capacitación, la difusión y el diálogo, para que los pueblos y comunidades indígenas tomen medidas tendentes a lograr en su interior la participación plena de las mujeres en la vida política, económica, social y cultural, a fin de cumplir cabalmente con el mandato del artículo 12 de la Constitución estatal.

Por su parte, el Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del estado de Oaxaca, en su artículo 110 refiere que serán considerados municipios de usos y costumbres aquellos que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos de acuerdo a las constituciones federal y estatal en lo referente a los derechos de los pueblos indígenas; aquellos cuyo régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad, o aquellos que, por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria, opten por el régimen de usos y costumbres en la renovación de sus órganos de gobierno.

Asimismo, el referido Código señala en su artículo 112 que para ser miembro de un ayuntamiento de acuerdo a normas de derecho consuetudinario se requiere acreditar lo señalado por los artículos 101 y 102 de la Constitución local, y estar en el pleno ejercicio de sus derechos y obligaciones como miembro activo de la comunidad.\*

Por su parte, la Ley Municipal para el estado de Oaxaca establece, en sus artículos 14, fracción III; 16, fracciones I y II, y 27, fracción I, que se consideran ciudadanos del municipio los hombres y mujeres que sean originarios, hijos de padre o madre originarios del municipio, o vecinos con residencia de más de un año, mayores de 18 años y que tengan modo honesto de vivir; que son sus derechos, entre otros, el votar y ser votados para los

---

\* La referencia a los artículos 101 y 102 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca es errónea, en virtud de que estos numerales señalan los requisitos para ser magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado y el tiempo durante el cual los magistrados desempeñarán su encargo.

cargos de elección popular de carácter municipal, y que para ser miembro de un ayuntamiento se requiere, entre otros requisitos, ser ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos. Asimismo, el artículo 21, segundo párrafo, de la mencionada regulación municipal establece que en los municipios que se rigen por usos y costumbres se respetarán las tradiciones y prácticas democráticas, en los términos de los ordenamientos aplicables.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que, en términos de lo establecido en el artículo 133 constitucional forma parte de la Ley Suprema de la Unión, establece en su artículo 8.2. que los pueblos indígenas deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas sean compatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Señala también que siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Por su parte, los artículos 2.1 y 25, incisos a) y b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen que los estados se comprometen a respetar y a garantizar a todos los individuos los derechos reconocidos en el Pacto, sin distinción alguna. También señalan que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de distinción y sin restricciones indebidas, del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, y de votar y ser elegidos en elecciones periódicas.

Asimismo, la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer, en su artículo 1°, señala que el derecho al voto y a ser

elegido para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo. A su vez, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de la ONU, en su artículo 2°, establece que en condiciones de igualdad con los hombres, las mujeres serán elegibles para todos los organismos públicos electivos establecidos por la legislación nacional, sin discriminación alguna.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer refiere, en su artículo 1°, que la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera; y en su artículo 7°, inciso a), determina que los Estados tomarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y, en particular, garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a votar en todas las elecciones y referéndos públicos y ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas.

**E.** En términos de lo ordenado por el artículo 22 de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, corresponde a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres.

En cumplimiento a lo anterior, el 6 de diciembre de 2007, este organismo nacional emitió el Informe Especial sobre el Derecho de Igualdad entre Mujeres y Hombres, el cual contiene un estudio comparativo de la situación actual que presenta la normatividad nacional, tanto federal como estatal, en

materia de igualdad entre mujeres y hombres y de no discriminación por motivos de sexo.

En este contexto, el Informe Especial señala que la Constitución Política del estado de Oaxaca contempla el principio de igualdad ente mujeres y hombres, pero no cuenta con la ley reglamentaria correspondiente.

Dicho informe refiere que la Constitución Política de la referida entidad federativa no establece el principio de no discriminación por razones de sexo y, consecuentemente, el estado de Oaxaca no cuenta con la ley secundaria contra la discriminación, incluida aquella que se genera por razones de sexo.

Asimismo, que el estado de Oaxaca cuenta con un mecanismo institucional encargado de trabajar a favor de la igualdad entre mujeres y hombres, que es el Instituto de la Mujer Oaxaqueña, pero no cuenta con las disposiciones legislativas que le den marco jurídico a sus esfuerzos para el logro de la igualdad referida.

### **III. ACCIONES**

El 21 de diciembre de 2007, este organismo nacional, inició el expediente de queja CNDH/4/2008/70/Q, con motivo de la presentación del escrito de queja por parte de la profesora Eufrosina Cruz Mendoza.

A partir de ese momento esta Comisión Nacional procedió a solicitar información sobre los hechos que motivaron la queja tanto a las autoridades señaladas como responsables como a aquellas que pudieran aportar elementos de convencimiento en la integración del expediente.

En este tenor, se solicitó información a las secretarías General de Gobierno y de Protección Ciudadana, a la Procuraduría General de Justicia, al Instituto Electoral, a la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca y al H. Congreso, todos del estado de Oaxaca; al presidente municipal de Santa María Quiegolani, Oaxaca, así como a las secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública federales, a la Procuraduría General de la República, y al Instituto Federal Electoral.

De igual manera, se solicitó, en vía de colaboración, información relacionada con el estatuto comunal de Santa María Quiegolani a la Procuraduría Agraria.

Se recibieron y analizaron los informes y documentos presentados por las siguientes autoridades federales: las secretarías de Gobernación y de Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República, el Instituto Federal Electoral y la Procuraduría Agraria. Igualmente fueron analizados los informes enviados por las siguientes autoridades del estado de Oaxaca: el Instituto Estatal Electoral, el H. Congreso del estado, la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos y las secretarías General de Gobierno y de Protección Ciudadana.

El ayuntamiento municipal de Santa María Quiegolani no atendió los requerimientos de información y datos formulados por este organismo nacional.

Se analizó la normatividad estatal, federal e internacional relacionada con el derecho a la igualdad, los derechos de las mujeres, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la discriminación y los sistemas político electorales, así como diversos documentos y bibliografía relacionada con la igualdad ente hombres y mujeres, derechos de la mujer y la aplicación de los

usos y costumbres en la renovación de los ayuntamientos en el estado de Oaxaca.

Ante las diferentes amenazas recibidas por la agraviada, este organismo nacional solicitó al gobernador del estado de Oaxaca y al presidente municipal de Santa María Quiegolani, la adopción de medidas cautelares tendentes a evitar que se consumaran actos que atentaran en contra de la integridad física y psicológica de la agraviada. Dichas solicitudes fueron aceptadas por ambas autoridades.

Dada la gravedad de la naturaleza del presente asunto, misma que superó el ámbito del estado de Oaxaca e incidió en la opinión pública nacional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos decidió ejercer su facultad de atracción a efecto de que fuera el *ombudsman* nacional quien conociera del caso y emitiera la resolución correspondiente.

#### **IV. HECHOS**

Según se desprende de la queja, el 4 de noviembre de 2007, durante la celebración de las elecciones para concejales, por el sistema de usos y costumbres, en la comunidad de Santa María Quiegolani, distrito judicial de Yautepec y distrito electoral de Tlacolula, estado de Oaxaca, las autoridades municipales desecharon las boletas en las que algunos ciudadanos de la comunidad habían anotado el nombre de la profesora Eufrosina Cruz Mendoza, justificando este proceder por el hecho de ser mujer.

Esta situación motivó que mediante diversos escritos de 4 y 5 de noviembre de 2007, recibidos el 8 de los mismos mes y año, la profesora Eufrosina Cruz Mendoza y varios integrantes de la comunidad presentaran ante el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca su inconformidad con la actuación de las autoridades municipales.

No obstante lo anterior, el 16 de noviembre de 2007 el Consejo General del Instituto Estatal Electoral emitió un acuerdo por medio del cual declaró válidas las asambleas de elección de concejales a 61 ayuntamientos del estado de Oaxaca, celebradas bajo el sistema de usos y costumbres, dentro de las que se encontraba la del municipio de Santa María Quiegolani.

Como respuesta a lo anterior, el 4 de diciembre de 2007 la agraviada presentó escrito ante el H. Congreso del estado de Oaxaca, con el objeto de que esa autoridad interviniera en lo que ella consideraba una situación irregular y discriminatoria por su condición de mujer.

Por dictamen de 13 de diciembre de 2007, publicado en el *Periódico Oficial* del estado de Oaxaca el 29 de diciembre de 2007, la Comisión Dictaminadora de la LX Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca calificó como legalmente válidas las elecciones para concejales al ayuntamiento por el régimen de normas de derecho consuetudinario, celebradas en el municipio de Santa María Quiegolani.

Ante lo anterior, el 21 de diciembre de 2007, la agraviada, profesora Eufrosina Cruz Mendoza, presentó una queja ante esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por considerar violados sus derechos humanos de igualdad, en virtud de que fue discriminada por razón de género.

En su queja agregó que el día de las elecciones, un grupo de personas en estado de ebriedad, incitado por la autoridad municipal, la agredió verbalmente y la amenazó con lesionarla. Atribuyó esta actitud discriminatoria a su condición de mujer y de profesionista.

## **V. OBSERVACIONES**

La legislación nacional reconoce y protege el derecho de los habitantes de nuestro país a la igualdad, particularmente, a la igualdad entre el hombre y la mujer a participar en todos los aspectos de la vida política nacional y, por ende, prohíbe los actos discriminatorios por razón de género.

Este organismo nacional analizó, con fundamento en la competencia que le confiere el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las posibles acciones u omisiones de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno, que pudieran haber significado violaciones a los derechos humanos de la profesora Eufrosina Cruz Mendoza.

En este contexto, esta Comisión Nacional enfatiza que no pronuncia consideración alguna en relación con los aspectos electorales que pudieran incidir en este asunto, toda vez que estos se encuentran fuera de su competencia y sobre ellos se pronunciaron, en su oportunidad, las autoridades electorales del estado de Oaxaca.

Derivado del resultado del análisis realizado a los hechos y las evidencias obtenidas en la integración del expediente en que se actúa, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos observó que se violaron en perjuicio de la

profesora Eufrosina Cruz Mendoza sus derechos humanos a la igualdad y a la participación política, garantizados por los artículos 1°, párrafos primero y tercero; 2°, apartado A, fracción III; 4°, párrafo primero, y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4.3., 8.2. y 8.3. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 2.1 y 25, incisos a) y b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1° de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer; 2° de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer de la ONU, así como 1° y 7°, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, conforme a las siguientes consideraciones:

El 4 de noviembre de 2007, en la comunidad de Santa María Quiegolani se celebraron elecciones bajo el sistema de usos y costumbres para elegir presidente municipal y demás concejales de esa comunidad, para el trienio del 1° de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2010.

En dichas elecciones participó como candidata a la presidencia municipal la profesora Eufrosina Cruz Mendoza; sin embargo, las boletas en las que algunos de los integrantes de la comunidad manifestaron su voluntad de que ella ocupara el cargo para el que se había postulado fueron eliminadas por las autoridades encargadas de organizar las referidas elecciones.

La profesora Cruz Mendoza refirió que este hecho fue derivado de su condición de mujer y que acudió a las instancias electorales correspondientes para solicitar la nulidad de las elecciones y se le reconociera su derecho al voto pasivo.

Insistiendo en su total y absoluto respeto a las resoluciones que, respecto de las impugnaciones presentadas, emitió el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, esta Comisión Nacional hará referencia a las respuestas proporcionadas por el Instituto Estatal Electoral y el H. Congreso del Estado de Oaxaca, única y exclusivamente para efectos de precisar las violaciones a los derechos humanos de la agraviada, y no en relación al sentido de tales respuestas en el ejercicio de su autoridad electoral.

De las evidencias que se agregan al expediente en que se actúa, relacionadas con las actividades realizadas por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, se desprende que el 13 de enero de 2007 el presidente del Consejo General de dicho Instituto, mediante oficio IEE/PCG/177/07, solicitó al entonces presidente municipal de Santa María Quiegolani informara la fecha, hora y lugar en la que se realizaría la asamblea general comunitaria en la que se nombrarían concejales que fungirían en el periodo comprendido del 1° de enero de 2008 al 31 de diciembre de 2010.

En respuesta, mediante oficio sin número, de 29 de octubre de 2007, las autoridades municipales de Santa María Quiegolani informaron al consejero presidente del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca que el domingo 4 de noviembre de 2007, se llevaría a cabo el proceso de elección popular de las autoridades municipales, a través de usos y costumbres, anexando al mismo los formatos de citatorio que habrían de dirigirse a los ciudadanos de la comunidad y de la boleta de elección popular correspondiente.

Posteriormente, mediante oficio sin número, de 6 de noviembre de 2007, el presidente municipal de Santa María Quiegolani remitió al presidente del Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca la documentación correspondiente a las elecciones de las autoridades municipales para el periodo

antes referido, haciendo la aclaración que la asamblea de elección se llevó a cabo en completo orden, sin existir, hasta esa fecha, inconformidad por el resultado de la misma.

Mediante diversos escritos recibidos en la Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres del Instituto Estatal Electoral el 8 de noviembre de 2007, varios ciudadanos de la comunidad de Santa María Quiegolani presentaron al Instituto Estatal Electoral de Oaxaca su inconformidad, entre otras cosas, debido a que, según argumentaron, las entonces autoridades electorales, a través de la mesa de debates, no permitieron que el pueblo eligiera libremente a la profesora Eufrosina Cruz Mendoza como autoridad municipal, por el hecho de ser mujer.

Asimismo, mediante escrito recibido en la referida Dirección de Elecciones por Usos y Costumbres el 8 noviembre de 2007, la hoy quejosa, profesora Eufrosina Cruz Mendoza, denunció ante el consejero presidente del Consejo Estatal Electoral de Oaxaca diversas irregularidades cometidas durante la celebración de las elecciones del 4 de noviembre de 2007, principalmente la relacionada con la anulación de las boletas electorales en las que aparecía su nombre como candidata a presidenta municipal, debido a su condición de mujer.

El 16 de noviembre de 2007, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, sin hacer referencia alguna a las impugnaciones presentadas, declaró la validez de las asambleas de elecciones por usos y costumbres de concejales a 61 ayuntamientos, entre los que se encontraba el municipio de Santa María Quiegolani, y ordenó la expedición de las constancias de mayoría y validez a los concejales correspondientes, y que se notificara al H. Congreso del estado.

Por otra parte, mediante oficio sin número, de 28 de enero de 2008, el presidente de la Gran Comisión del H. Congreso del estado de Oaxaca, informó a esta Comisión Nacional, entre otras cosas, que respecto al escrito que la quejosa presentó el 4 de diciembre de 2007 ante el H. Congreso del Estado, en el dictamen de 30 de diciembre (*sic*), formulado por la Comisión Dictaminadora Electoral, se tomaron en cuenta sus alegatos, pero que, toda vez que la quejosa no presentó elementos de prueba que sustentaran su dicho, prevaleció el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y, por ello, fue ratificado.

Agregó la autoridad legislativa que, de acuerdo con los datos que obran en ese Congreso estatal, la profesora Eufrosina Cruz Mendoza no promovió los recursos o juicios previstos en las leyes electorales a que tuvo derecho; concluyendo que ese Congreso estatal en ningún momento incurrió en hechos discriminatorios en contra de la quejosa, y que todos los actos del Congreso del estado se sujetaron a los procedimientos electorales previstos por la Constitución Política del estado.

En este sentido, del contenido del referido dictamen, emitido el 13 de diciembre de 2007, en su considerando segundo, que analiza la inconformidad interpuesta por la profesora Eufrosina Cruz Mendoza, refiere que: "No puede dejarse de observar, que en el municipio de Santa María Quiebolani, la participación de la ciudadanía en las elecciones tiene características especiales, como en varios municipios que se rigen bajo las normas de derecho consuetudinario, esto en virtud de que obran escritos de ciudadanos que alegan que la elección no se sujetó a los usos y costumbres de su comunidad, sin embargo también se advierte que la mayoría acepta el modo de elegir a las autoridades que los gobiernan, y en esa tesitura el Congreso del Estado no encuentra elementos que le permitan la no ratificación de las elecciones de los

concejales al ayuntamiento de Santa María Quiérolani, Yautepec, Oaxaca, validada por acuerdo de fecha 6 de noviembre (*sic*) emitido por el Consejo General Electoral”.

Dicho dictamen también sostiene que: “Por otra parte, es bien sabido que los diversos pueblos del Estado de Oaxaca, tienen sus formas particulares para elegir a sus autoridades que los rigen, y que estos se sujetan a normas consuetudinarias que han mantenido por tiempos inmemoriales, y que estas prácticas en algunos casos excluyen a los ciudadanos para ejercer su voto o ser votados, porque no reúnen los requisitos exigidos por las asambleas comunitarias, tan es así que de los 570 municipios del Estado, 418 se rigen por normas de derecho consuetudinario, lo que refleja que esta forma de elegir a estas autoridades han sido aceptadas”.

Mediante oficios CVG/DGAI/00306, y CVG/CGAI/04666, de 9 de enero y 14 de febrero de 2008, respectivamente, esta Comisión Nacional solicitó al presidente municipal de Santa María Quiérolani un informe relacionado con los hechos motivo de la queja. En ambos oficios, con fundamento en el artículo 34 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se le concedió un término de 15 días, contados a partir de la recepción correspondiente, para que remitiera el informe solicitado, previniéndolo respecto de que de no recibir la información solicitada, en términos de lo establecido en el artículo 38 de la referida ley, se tendrían por ciertos los hechos motivo de la queja, salvo prueba en contrario.

Es de destacarse que hasta el momento de la elaboración del presente informe especial, la información solicitada no ha sido proporcionada.

Por lo anterior y al no existir en esta Comisión Nacional evidencias que desvirtúen el hecho de que las boletas en las que algunos de los ciudadanos del municipio de Santa María Quiegolani anotaron el nombre de la profesora Eufrosina Cruz Mendoza como su candidata a la presidencia municipal fueron desechadas por la autoridad municipal en sus funciones de autoridad electoral, por el hecho de que la candidata era mujer, este organismo nacional tiene por cierta esta situación.

A mayor abundamiento, en el estudio elaborado por la Secretaría de Asuntos Indígenas del gobierno del estado de Oaxaca denominado "LOS USOS Y COSTUMBRES EN LA RENOVACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE OAXACA", al referirse al caso del municipio de Santa María Quiegolani, reconoce que los usos y costumbres en esa comunidad son un obstáculo y un elemento de discriminación. Agrega que la profesora Eufrosina Cruz Mendoza fue descalificada como candidata en la asamblea comunitaria de noviembre de 2007, bajo el argumento de que las mujeres no pueden ser autoridad municipal.

Señala el estudio que Santa María Quiegolani es uno de los 82 municipios donde las mujeres sufren discriminación y sus derechos como ciudadanas son violentados basados en los usos y costumbres.

Este organismo nacional señala que el Estado mexicano ha recorrido un largo camino para dar a sus habitantes la normatividad jurídica suficiente para garantizar el derecho humano a la igualdad entre la mujer y del hombre en todos los ámbitos de la vida cotidiana, incluida la participación política.

Es necesario recordar que es hasta la segunda mitad del siglo pasado, que se inició el proceso jurídico para reconocer y garantizar la igualdad entre el

hombre y la mujer en los procesos políticos, de tal manera que, por reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de octubre de 1953, se reconoció el derecho de plena ciudadanía de la mujer y, por consiguiente, su derecho a participar de manera activa y pasiva en los procesos electorales. Más aún, el propio Constituyente Permanente, por reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 31 de diciembre de 1974, reconoce la igualdad del varón y la mujer ante la ley. Posteriormente, el 14 de agosto de 2001, al adicionar el artículo 1° constitucional con un tercer párrafo, quedó prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Así, la legislación nacional reconoce y garantiza plenamente el derecho de las mujeres a participar, en igualdad de condiciones, en todos los ámbitos de la política nacional, incluida la posibilidad de postularse y desempeñar cualquier cargo de elección popular, incluidas las presidencias municipales.

Asimismo, el Estado mexicano reconoce que la preservación de sistemas normativos internos de las comunidades indígenas es fundamental para la conservación de su identidad, y al formar parte de sus usos y costumbres, se encuentran protegidos por el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este contexto, los usos y costumbres son aquellas disposiciones que los pueblos indígenas aplican y observan al interior de sus comunidades y que son producto de los sistemas normativos tradicionales, mantenidos a través de generaciones.

Los sistemas normativos de las comunidades indígenas basados en sus usos y costumbres han sido fundamentales para reforzar la cohesión de los grupos indígenas, salvaguardando así su identidad comunitaria. Sin embargo, para esta Comisión Nacional es posible preservar esa tradición sin que sea excluyente del ejercicio de los demás derechos humanos.

En este sentido, cabe señalar que existe una clara dualidad de circunstancias que no se contraponen y que deben respetarse para evitar la trasgresión a derechos humanos.

Esta dualidad se refuerza con lo expresado por la Comisión Dictaminadora del H. Congreso del estado de Oaxaca, misma que en el dictamen correspondiente a la validez de las elecciones para concejales del municipio de Santa María Quiépolani, en el considerando segundo, refirió que en diversos pueblos del estado de Oaxaca que tienen normas consuetudinarias desde tiempos inmemoriales, en la elección de sus autoridades excluyen a algunos ciudadanos de su derecho de votar y ser votado porque no reúnen los requisitos exigidos por la asamblea comunitaria, pero que estas prácticas han sido aceptadas por las propias comunidades y que se advierte que la mayoría acepta el modo de elegir a las autoridades que los gobiernan.

El ejercicio político en un estado democrático se refleja en la decisión de las mayorías; precisamente, la mayoría del pueblo mexicano, en el caso de la federación, y del pueblo oaxaqueño, en el caso del estado de Oaxaca, es la que determinó la forma de elección de las autoridades, aun cuando ésta se verifique mediante los sistemas de usos y costumbres.

Lo anterior implica que la mayoría, representada ante los HH. Congresos de la Unión y del estado de Oaxaca, determinó el reconocimiento del derecho de los

pueblos y comunidades indígenas de 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, pero esto se encuentra limitado a que se garantice la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, según lo determina la fracción III, apartado A, del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y que el reconocimiento de la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas estará sujeto a que no se vulneren derechos humanos, en términos de lo establecido por el artículo 29 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Oaxaca.

A mayor abundamiento, el propio Convenio 169 de la OIT, que se refiere a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previene, en su artículo 8.2., que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de conservar sus costumbres e instituciones no podrá ser incompatible con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. De ahí que los derechos de la mujer a la igualdad, a la no discriminación y a su participación política son, como ha quedado demostrado en líneas anteriores, derechos fundamentales de nuestro sistema jurídico, así como derechos humanos internacionalmente reconocidos.

No obstante lo anterior, se ha evidenciado que las autoridades del estado de Oaxaca no han cumplido a cabalidad con la obligación que les impone el artículo 49 de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas de Oaxaca, de propiciar, entre otras, la difusión de los derechos de las mujeres y el diálogo, para que los pueblos y comunidades indígenas tomen medidas tendentes a lograr la participación plena de las mujeres en la vida política de los mismos.

Por otra parte, es de llamar la atención que en una comunidad, como es el caso del municipio de Santa María Quiegolani, que presenta una población mayoritariamente femenina (50.42%), y en la que el 18.3% de los hogares están encabezados por mujeres, se les discrimine y limite el ejercicio de su derecho a la participación política.

Lamentablemente, éste no es un problema exclusivo de la comunidad de Santa María Quiegolani, pues según el estudio elaborado por la Secretaría de Asuntos Indígenas en relación con los usos y costumbres en la renovación de los ayuntamientos de Oaxaca, anteriormente referido, en la entidad existen 82 municipios en los que las mujeres sufren discriminación y sus derechos son violentados por la aplicación de sistemas normativos tradicionales.

No escapa a la atención de este organismo nacional el hecho de que el 7 de febrero de 2008, la diputada del H. Congreso del estado de Oaxaca, Sofía Castro Ríos, presentó ante el Congreso una iniciativa para reformar los artículos 112 y 113 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en la que, incorpora específicamente como requisito para ser miembro del ayuntamiento de acuerdo a normas de derecho consuetudinario, el ser ciudadano o ciudadana de los centros de población del municipio correspondiente.

Por todo lo anteriormente referido, esta Comisión Nacional ha llegado al convencimiento de que a la profesora Eufrosina Cruz Mendoza le fueron transgredidos sus derechos humanos a la igualdad y a la participación política, por una discriminación, derivada de la aplicación indebida de los sistemas normativos internos en el municipio de Santa María Quiegolani; derechos tutelados por los artículos 1º, párrafos primero y tercero; 4º, párrafo primero, y 35, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

así como por los artículos 4.3, 8.2. y 8.3. del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; 2.1 y 25, incisos a) y b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1° de la Convención Interamericana sobre Concesión de los Derechos Políticos a la Mujer; 2° de la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, y 7°, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

## **VI. CONCLUSIONES**

La legislación federal y la del estado de Oaxaca garantizan la igualdad de todos los habitantes de la nación y del estado, particularmente la de la mujer y el hombre frente a la ley, respetando, de igual manera, el derecho de la mujer para participar, en igualdad de condiciones, en las actividades políticas nacionales, incluidas las que se relacionan con el ejercicio de puestos de elección popular, por lo que todo acto contrario al ejercicio de ese derecho, que pretenda anularlo, limitarlo o desconocerlo, es considerado como un acto de discriminación.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados internacionales, la Constitución Política del Estado de Oaxaca y las respectivas normas secundarias relacionadas con la materia, reconocen el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a preservar, enriquecer y utilizar sus sistemas normativos en lo que respecta a su forma de organización interna, siempre que estos no atenten contra los derechos humanos.

La autoridad del municipio de Santa María Quiérolani, bajo el argumento de la aplicación del sistema de usos y costumbres, durante la asamblea comunitaria celebrada en esa comunidad el 4 de noviembre de 2007, limitó el ejercicio del derecho de participación política de la ciudadana de esa comunidad Eufrosina Cruz Mendoza, debido a que era mujer, propiciando la transgresión de sus derechos humanos debida y completamente protegidos por la legislación nacional y los tratados internacionales aplicables.

Se presentó ante el H. Congreso del estado de Oaxaca una iniciativa para reformar los artículos 112 y 113 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

En este contexto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula las siguientes propuestas:

**Primera.** Considerando que el párrafo tercero, del artículo 4° de la Constitución Política del estado de Oaxaca determina que los habitantes de esa entidad federativa tienen todas las garantías y libertades consagradas en la Constitución local, sin distinción alguna, se propone que las autoridades facultadas promuevan que se incorpore a la Carta Magna estatal la prohibición expresa de toda discriminación, en concordancia con el párrafo tercero, del artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Segunda.** Con el objeto de reglamentar adecuadamente el precepto señalado por la Constitución Política del estado de Oaxaca en el párrafo octavo de su artículo 12, referente a la igualdad de las mujeres y los hombres frente a la ley, se propone que las autoridades facultadas presenten las iniciativas correspondientes para someter a la consideración del Congreso local las leyes

referentes a la igualdad entre mujeres y hombres y a la prevención y eliminación de la discriminación.

**Tercera.** Se propone que las autoridades del estado de Oaxaca, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan las disposiciones normativas pertinentes para que al momento de reconocer la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas, no se vulneren los derechos de las mujeres.

**Cuarta.** Se propone que las autoridades del estado de Oaxaca, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten políticas públicas para que en la elaboración y aplicación de los programas que se relacionen con las comunidades indígenas se realicen acciones tendentes a la difusión plena de los derechos de las mujeres y a garantizar su ejercicio.