

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-402/2018 POR EL QUE SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE IMPOSIBILIDAD JURÍDICA PARA IDENTIFICAR EL MÉTODO DE ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE SAN ESTEBAN ATATLAHUCA, SANTA MARÍA ATZOMPA, ELOXOCHITLÁN DE FLORES MAGÓN Y SANTA MARÍA PEÑOLES, QUE ELECTORALMENTE SE RIGEN POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

Dictamen de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas (DESNI) del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), en el que se describen las razones jurídicas que impiden identificar el método de elección de los municipios de San Esteban Atatlahuca, Santa María Atzompa, Eloxochitlán de Flores Magón y Santa María Peñoles, pues se estima necesario privilegiar el derecho de libre determinación y Autonomía de estos municipios sobre el plazo establecido por la ley para definir su método electoral y en consecuencia se propone al Consejo General conceder a los referidos municipios un mayor plazo para culminar sus procesos de adecuación de sus sistemas normativos y método electoral.

ANTECEDENTES

- I. **Catálogo de municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.** Mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015, de 8 de octubre de 2015, el Consejo General de este Instituto, aprobó el Catálogo General de los municipios sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, los municipios de San Esteban Atatlahuca, Santa María Atzompa, Eloxochitlán de Flores Magón y Santa María Peñoles.
- II. **Solicitud de información.** Mediante diversos oficios de 12 de enero de 2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a las Autoridades municipales de los municipios antes referidos, información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos relativa a la elección de sus Autoridades o en su caso, presentaran sus Estatutos Electorales Comunitarios.
- III. **Información relativa a los Sistemas Normativos de los municipios en estudio.** Sobre el particular, se toma en cuenta la siguiente documentación:



- a. Oficios número MSMA/PM/109/2018 recibido el día 8 de junio y MSMA/PM/219/2018 recibido en fecha 14 de septiembre, ambos del 2018, mediante los cuales la Autoridad municipal del municipio de Santa María Atzompa, Oaxaca, manifestó que se encuentran desahogando un proceso de revisión del método de elección de su municipio a fin de adecuarlo a nuevas circunstancias, el cual será sometido a Asamblea en el mes de noviembre de 2018; por lo que solicitan mayor plazo para, en su caso, alcanzar consensos necesarios sobre su método electoral e informarlos a esta autoridad.
- b. Oficios números SEA/282/2018 y SEA/430/2018, recibidos los días 7 de agosto y 19 de septiembre de 2018, mediante el cual la Autoridad municipal del municipio de San Esteban Atlatlahuca, Oaxaca, expresó que están realizando actividades para elaborar su Estatuto Electoral Comunitario en el que definirán su método electoral, por lo que solicitan se les conceda mayor tiempo para culminar dichos trabajos, y remitir la información.
- c. Oficio número 22/09/PM/2018 recibido en este Instituto el día 20 de septiembre de 2018, suscrito por la Presidenta Municipal en la que informa que se encuentran en proceso de actualización de su Estatuto Electoral comunitario y que culminarán dicho proceso hasta el 28 de octubre del presente año.
- d. Respecto del municipio de Santa María Peñoles, se tiene la petición recibida en este Instituto el 13 de septiembre de 2018, formulada por cuatro ciudadanos para modificar su método de elección al que adjuntaron la petición que un grupo de ciudadanos de dicho municipio presentaron con antelación a su Autoridad municipal; minuta de acuerdos suscrita el 19 de septiembre de 2018, entre los peticionarios y las Autoridades Municipales del municipio que nos ocupa y petición de la Autoridad municipal para que se les conceda una prórroga que les permita definir su método electoral.

RAZONES JURÍDICAS



PRIMERO. Competencia. La Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad con lo establecido en el artículo 278, numeral 3 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en adelante LIPEEO, ya que este precepto dispone que la Dirección elaborará dictámenes individuales “... con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección...” de los municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.

SEGUNDA. Derechos fundamentales de los pueblos indígenas. De conformidad con lo establecido en los artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la 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; 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 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.

Ahora bien, el derecho de Libre Determinación para elegir conforme a sus propias normas, lleva implícita la facultad de elaborar o modificar dichas normas, procedimientos e instituciones electorales, de tal forma que los órganos comunitarios, en especial la Asamblea Comunitaria, constituyen una fuente normativa del orden jurídico mexicano¹. Así lo han sostenido

¹ Tesis de Jurisprudencia LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.



los Tribunales Electorales de la entidad y del Poder Judicial de la Federación, pues han señalado que, en virtud de este derecho, dichos municipios tienen la facultad de establecer sus propias normas² e incluso, de llenar las lagunas legales que existan dentro de su Sistema Normativo que se encuentre vigente, a fin de resolver situaciones contemporáneas o conflictos que se presenten³.

Congruente con esta línea de interpretación, el artículo 278 de la LIPEEO, establece con claridad que corresponde a los municipios que se eligen conforme a sus Sistemas Normativos, proporcionar la información relativa a su método de elección, así como sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos que integran sus Sistemas Normativos relativos a la elección de sus Autoridades y, por su parte, a este Instituto a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, corresponde elaborar el Dictamen respectivo **con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección**; asimismo, se pondrá a consideración del Consejo General para efectos de su **conocimiento, registro y publicación**.

La mínima intervención de este Instituto, previsto por el legislador en el indicado precepto, lleva implícito el principio de maximización de la Autonomía con que las Autoridades deben actuar al atender comunidades y pueblos indígenas, cuestión que se ha cubierto por este órgano electoral al solicitar que los municipios proporcionen la información necesaria para la actualización del Catálogo respectivo.

Congruente con esta interpretación, se debe privilegiar el consenso comunitario en el establecimiento de las normas que constituyen su método electoral.

No obstante, esta mínima intervención, no implica que el derecho de Libre Determinación y Autonomía deba ser considerado como un derecho absoluto, pues como se establece en la Constitución Federal y los instrumentos internacionales, las normas comunitarias serán válidas

² Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA NORMATIVO.

³ Tesis de Jurisprudencia XXVII. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.



siempre que no contravengan otros derechos fundamentales; en tal virtud, antes de proceder a la elaboración del presente dictamen, se analizaron los expedientes electorales de los municipios que nos ocupan, de los que se desprenden diversas situaciones que impiden identificar el método electoral de los municipios en cuestión, en especial la información que estos municipios se encuentran desahogando un proceso para modificar su método electoral.

TERCERA. Imposibilidad jurídica para identificar el método de elección de los municipios de San Esteban Atlatlahuca, Santa María Atzompa, Eloxochitlán de Flores Magón y Santa María Peñoles.

Del estudio de los documentos a que se ha hecho referencia en el antecedente “III” del presente dictamen se advirtió la existencia de impedimento legal y material para identificar el método electoral de los referidos municipios, en la forma que enseguida se explica:

1. En lo que corresponde al municipio de **Santa María Atzompa**, Oaxaca, mediante oficios número MSMA/PM/109/2018 recibido el día 8 de junio y MSMA/PM/219/2018 recibido en fecha 14 de septiembre, ambos del 2018, la autoridad municipal manifestó que se encuentran desahogando un proceso de revisión del método de elección de su municipio a fin de adecuarlo a las nuevas circunstancias del municipio, por lo que manifiestan que se les conceda mayor plazo para, en su caso, alcanzar los consensos necesarios sobre su método electoral.
2. De igual forma, el municipio de **San Esteban Atlatlahuca**, Oaxaca, mediante oficio número SEA/282/2018, recibido el día 7 de agosto de 2018, manifestó que están realizando actividades para elaborar su Estatuto Electoral comunitario, por lo que solicitan se les conceda mayor tiempo para culminar dichos trabajos.
3. Por su parte, el municipio de **Eloxochitlán de Flores Magón**, mediante oficio número 22/09/PM/2018 informó que se encuentran en proceso de modificar su estatuto comunitario, mismo que culminarán hasta octubre del presente año, por lo que solicitan una prórroga para entregar dicho instrumento comunitario.



4. Con relación al municipio de **Santa María Peñoles**, 4 ciudadanos de este municipio, solicitaron a este Instituto modificar las reglas que integran su método electoral, para sustentar su petición agregaron copia de diversas peticiones que previamente hicieron llegar a sus autoridades municipales suscritas por un grupo considerable de ciudadanos de dicho municipio.

En razón de lo anterior, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas celebró mesa de mediación el día 19 de septiembre de 2018, entre los peticionarios y las Autoridades Municipales, en la que ambas partes, sustancialmente acordaron lo siguiente:

“UNICO.- El Presidente Municipal se compromete a convocar a los ciudadanos presentes a las mesas de diálogo a desarrollarse en la cabecera municipal y tratar el tema electoral que nos ocupa, una vez que se consulte con su cabildo sobre una posible fecha”

Asimismo, para dar cumplimiento a dicho acuerdo, el Presidente Municipal del municipio que nos ocupa, mediante oficio 65 recibido el 21 de septiembre del presente año, solicitó a este Instituto una prórroga para el dictamen de su método electoral, dada la petición de sus ciudadanos de cambiar el método de elección.

Respecto de estos municipios, es necesario analizar la solicitud que han formulado a la luz del marco jurídico que rige la actuación de esta Dirección Ejecutiva, para decidir si es posible concederles mayor plazo al establecido en la Ley electoral local o proceder a identificar en esta oportunidad su método electoral.

Al respecto, el artículo 278, numeral 9 de la LIPEEO⁴ dispone que los Estatutos Electorales deberán ser inscritos ante el IEEPCO a más tardar 90 días antes del inicio del proceso electoral ordinario; por analogía, esta misma disposición resulta aplicable para el efecto de la

⁴ “Artículo 278.

...

9.- *El estatuto electoral deberá ser inscrito ante el Instituto Estatal a más tardar noventa días antes del inicio del proceso electoral ordinario del régimen de sistemas normativos indígenas del respectivo municipio, a efecto de que pueda aplicarse en el proceso electoral correspondiente.”*



identificación del método electoral en aquellos municipios que no presenten su Estatuto Electoral.

De una interpretación literal de este precepto, se podría sostener que es improcedente la solicitud planteada por las Autoridades municipales de ambos municipios, por lo que, en todo caso, como lo señala el diverso numeral 3 del mismo precepto, esta Dirección Ejecutiva deberá *“dictaminar tomando en consideración las normas y procedimientos utilizados por dichos municipios en las tres últimas elecciones.”*.

Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 2º, apartado A, fracción III de la Constitución Federal, los pueblos y comunidades indígenas tiene el derecho de libre determinación y 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...”*. Este derecho implica el derecho al autogobierno de las comunidades indígenas, misma que conforme a la jurisprudencia de la Sala Superior del TEPJF⁵, es indisponible para las autoridades y por tanto, invocable ante autoridades jurisdiccionales, asimismo, entre otros aspectos, comprende el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres y respetando el derecho humano de sus integrantes.

A la luz de este derecho fundamental, la propia Sala Superior del TEPJF ha establecido que, en el marco de la aplicación de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas, se debe privilegiar el principio de maximización de la autonomía y la mínima restricción salvaguardando y protegiendo sus Sistemas Normativos indígenas⁶.

⁵ Jurisprudencia de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.

⁶ Jurisprudencia de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO” aprobada en sesión de 29 de octubre de 2014, consultable en la Gaceta de



Conforme a este marco normativo constitucional que además es conforme con los artículos 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, se estima procedente la solicitud de los referidos municipios, pues con ello se atiende a un fin superior como es la salvaguarda de derechos fundamentales, frente a una norma procedimental que ordena al Instituto aprobar los dictámenes respectivos 90 días anteriores al inicio del año electoral.

En este mismo sentido se pronunció la Sala regional Xalapa en el expediente SX-JDC-493/2016 relativo al propio municipio de Santa María Atzompa, pues mediante resolución emitida el 14 de octubre de 2016, es decir, ya en período electoral ordinario, ordenó a este Instituto identificar y reconocer como válido el método propuesto por las Autoridades municipales de dicho municipio.

En mérito de lo anterior, esta Dirección Ejecutiva estima procedente proponer al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, de estimarlo procedente, conceda una prórroga a los municipios de Santa María Atzompa, San Esteban Atlatlahuca, Eloxochitlán de Flores Magón y Santa María Peñoles, a fin de que proporcionen información relativa a su Sistema Normativo o bien presenten su Estatuto Electoral.

Ahora bien, dicha prórroga no puede ser por tiempo indeterminado ya que, en cualquier caso, el método electoral que utilizarán en sus próximas elecciones debe quedar precisado con la debida anticipación que permita a sus ciudadanos y ciudadanas conocerlo, dando certeza a dicho procedimiento electoral. En este sentido se ha pronunciado la Sala Superior del TEPJF, al establecer que, una vez iniciado el proceso electoral en el régimen de Sistemas Normativos, éstos no pueden ser modificados. En tal virtud se estima necesario que dicha prórroga debe ser para que se presente la documentación antes del inicio del año electoral; debiendo prevenir a la autoridad municipal que en caso de no suceder así en el plazo que otorgue el



Consejo General, será considerado para todos los efectos de su proceso electivo, el que resulte de las 3 últimas elecciones.

CUARTA. Conclusión. En mérito de lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 278, numeral 3 de la LIPEEO, esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas estima procedente emitir el siguiente:

D I C T A M E N

PRIMERO. De conformidad con lo expuesto en la tercera razón jurídica del presente dictamen, se determina que existe imposibilidad jurídica para identificar el método electoral de los municipios de San Esteban Atlahúca, Santa María Atzompa, Eloxhochitlán de Flores Magón y Santa María Peñoles, Oaxaca.

SEGUNDO. En los términos expuestos en la tercera razón jurídica del presente Dictamen, esta Dirección Ejecutiva solicita al Consejo General, de considerarlo procedente, conceda una prórroga a los municipios de Santa María Atzompa, San Esteban Atlahuca, Eloxhochitlán de Flores Magón y Santa María Peñoles, a fin de que proporcionen información relativa a su Sistema Normativo o bien presenten su Estatuto Electoral antes de finalizar el presente año 2018 y, en caso de no hacerlo, se identificará el método electoral conforme a la documentación electoral de las 3 últimas elecciones.

TERCERO. Remítase el presente Dictamen al Presidente del Consejo General para los efectos a que se refiere el artículo 278, numeral 3 de la LIPEEO.

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a 23 de septiembre de 2018.

**ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SISTEMAS
NORMATIVOS INDÍGENAS**

LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ