

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-405/2018 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 BARTOLO COYOTEPEC, SAN FRANCISCO OZOLOTEPEC, SANTIAGO XIACUI, SANTA MARÍA CHIMALAPA Y SAN MARTÍN ITUNYOSO 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 indicados al rubro, porque aún no concluyen los procedimientos de armonización de sus Sistemas Normativos ordenados por los Tribunales Electorales, local y Federal.

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 Bartolo Coyotepec, San Francisco Ozolotepec, Santiago Xiacui, Santa María Chimalapa y San Martín Itunyoso.
- 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 y Comisionados 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 este aspecto, se toma en cuenta la siguiente documentación:
 - a. Expedientes electorales y resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el juicio JDCI/07/2017 del municipio de San Bartolo Coyotepec;



- b. Expediente y resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el expediente JNI-82/2016 del municipio de San Francisco Ozolotepec;
- c. Expediente y resolución emitida por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SX-JDC-29/2017 y SX-JDC-30/2017, SX-JDC-42/2017, acumulados; confirmada en el expediente SUP-REC-153/2017 de la Sala Superior del TEPJF, del municipio de Santiago Xiacui;
- d. Expediente y resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el expediente JNI/37/2016 y acumulados JNI/38/2016, JNI/90/2016, JNI/91/2016, JNI/142/2017 y JNI/143/2017, del municipio de Santa María Chimalapa, Oaxaca.
- e. Expediente y resolución emitida por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SX-JDC-34/2017 y acumulado, que confirma la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el expediente JNI-69/2016 y acumulado, del municipio de San Martín Itunyoso;

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 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 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

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

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.



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 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 que los Tribunales Electorales local y federal, ordenaron armonizar sus respectivos sistemas normativos y por consecuencia, modificar el método de elección de sus Autoridades municipales, cuestión que hasta la fecha no ha ocurrido.

TERCERA. Imposibilidad jurídica para identificar el método de elección de los municipios de San Bartolo Coyotepec, San Francisco Ozolotepec, Santiago Xiacui, Santa María Chimalapa y San Martín Itunyoso.

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



1. Con relación al municipio de **San Francisco Ozolotepec**, Oaxaca, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, al resolver el juicio JNI/82/2016 Y ACUMULADO, determinó:

“1. Ordenar al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca que tomara las medidas necesarias para la solución de la controversia, en concreto, iniciar inmediatamente los trabajos de mediación y conciliación entre las comunidades de San Francisco Ozolotepec, San José Ozolotepec y San Juan Guivini, privilegiando el dialogo y la concertación de acuerdos que permitan la participación efectiva de las citadas Agencias Municipales en la elección del Ayuntamiento de San Francisco Ozolotepec, Oaxaca, en la siguiente elección ordinaria.

2. Al Ayuntamiento de San Francisco Ozolotepec, Oaxaca, y a las Agencias Municipales de San Juan Guivini y San José Ozolotepec, Oaxaca, para que realizaran de manera inmediata los trabajos relativos a la revisión de los métodos, instituciones y procedimientos de elección con el fin de buscar los medios idóneos para que las Agencias Municipales participen en el proceso de elección del Ayuntamiento Municipal en todas sus etapas, esto es, desde la preparación hasta la celebración de la elección, respetando los usos y costumbres de cada una de las comunidades en cuestión....”

Para dar cumplimiento a esta determinación, esta Dirección instauró un proceso de mediación entre el municipio de San Francisco Ozolotepec y las Agencias Municipales que lo integran, sin que se hayan alcanzado acuerdos para armonizar su Sistema Normativo. Asimismo, en reunión celebrada el día 21 de agosto del presente año, las partes decidieron suspender temporalmente las pláticas conciliatorias y reiniciarlas hasta el mes de diciembre del presente año 2018, pues acordaron lo siguiente:

*“ÚNICO: Los aquí presentes manifiestan que continúan trabajando de manera cordial, entre las agencias de San Juan Guivini, San José Ozolotepec y el Ayuntamiento de San Francisco Ozolotepec prevaleciendo actualmente en todo el municipio la estabilidad política y social, así también, están de acuerdo en llevar a cabo una próxima reunión el **día martes 11 de diciembre de 2018, a las 11:00 horas, en estas mismas oficinas de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, de igual forma, acuerdan en que en dicha reunión estén presentes las nuevas autoridades de las agencias, esto a través de la invitación del Presidente Municipal de San Francisco Ozolotepec, para que se integren a estas mesas de dialogo, por lo***



cual, todos los presentes se dan por legalmente notificados de la próxima reunión de trabajo.”

2. Con relación al municipio de **San Bartolo Coyotepec**, Oaxaca, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, al resolver el juicio JDCI/07/2017 reencusado a JNI/115/2017, el 10 de febrero de 2017, determinó:

“Vincular al Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, tome las medidas necesarias para coadyuvar de manera decisiva en la solución de la controversia, en concreto, iniciar inmediatamente los trabajos de mediación y conciliación entre los ciudadanos de la Agencia de Policía de Reyes Mantecón y la cabecera municipal de San Bartolo Coyotepec, privilegiando el diálogo y la concertación de acuerdos que permitan la coexistencia armónica de los derechos en disputa en la siguiente elección ordinaria.”

En cumplimiento de esta determinación, el municipio de San Bartolo Coyotepec, sostiene diálogo con la Agencia de Reyes Mantecón y a pesar de haber desahogado diversas reuniones, no ha sido posible alcanzar consensos respecto del método de elección que utilizarán en las próximas elecciones.

3. En lo que corresponde al municipio de **Santiago Xiacui**, la resolución emitida por el Tribunal Electoral local en el expediente: SX-JDC-29/2017, SXJDC-30/2017 y SX-JDC-42/2017, acumulados, determinó:

“Por ello, este órgano colegiado estima conveniente vincular a diversas autoridades estatales a efecto de que, en el ámbito de sus atribuciones, coadyuven en los procesos de construcción de nuevas formas de interrelación comunitaria que permitan tanto la armonización de los usos y costumbres (sistema de cargos) con el principio de universalidad del sufragio, como la adecuación de dicho sistema de cargos para tomar en cuenta el trabajo que las mujeres realizan al interior de la comunidad, y que muchas veces se invisibiliza para efectos de adquisición de derechos político-electorales.”

Esta resolución fue confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-1136/2017.



En cumplimiento de estas resoluciones, el día 12 de septiembre de 2018, en reunión de mediación sostenida entre el Ayuntamiento municipal de este municipio y las Agencias de La trinidad, Francisco I Madero y San Andrés Yatuni, solicitaron a este Instituto Estatal Electoral no dictaminar el método electoral de su municipio hasta que culminen sus mesas de mediación en el que definan el método a utilizar en las próximas elecciones. Al respecto acordaron:

“CUARTO. - Para dar margen a definir el nuevo método electoral que se utilizará en las próximas elecciones de sus Autoridades municipales, las Autoridades municipales aquí reunidas, solicitan al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana una prórroga para la definición de su método, por lo que piden no dictaminar al respecto.”

4. En el mismo sentido, con relación al Municipio de **Santa María Chimalapa**, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, al resolver el expediente JNI/37/2016 y acumulados JNI/38/2016, JNI/90/2016, JNI/91/2016, JNI/142/2017 y JNI/143/2017, validó los acuerdos alcanzados entre la cabecera municipal y las localidades que integran el municipio, y haciendo suyo dichos acuerdos estableció:

“Lo anterior, en razón de que la propia comunidad indígena, a través del diálogo logró concientizarse de que el derecho al sufragio debe ser respetado e incluido en su sistema normativo interno, por lo que, para tal efecto se precisó en el convenio que, el Ayuntamiento de Santa María Chimalapa, se comprometió al diálogo y al ejercicio de crear conciencia en la cabecera municipal a efecto de que las agencias que integran el municipio, puedan proponer candidatos y candidatas en los puestos de concejales al ayuntamiento, para el siguiente periodo electoral y así mismo, se comprometió a realizar trabajos de manera conjunta con las autoridades electorales del Estado y a través de una consulta a las asambleas de la cabecera municipal y las agencias que integran el municipio.

Precisando que, el inicio de los trabajos se realizará a partir del último año de gestión de la autoridad municipal actual, y que la consulta que se efectúe así como la forma de realizar la elección deberán quedar establecidas y aprobadas a más tardar el día quince del mes de octubre del año dos mil diecinueve.”



Como se puede observar, las propias comunidades pactaron iniciar los trabajos de análisis y consenso de su nuevo método electoral hasta el año 2019 y el Tribunal, en su resolución convalidó dicha decisión. Por ello, conforme a los plazos ahí establecidos, a esta fecha no se cuenta con un método electoral válido para este municipio.

5. Tocante al Municipio de **San Martín Itunyoso**, la Sala Regional Xalapa sentenció en el expediente número SX-JDC-34/2017 y acumulado, además de reafirmar resolución del Tribunal electoral que confirmaba el acuerdo de este Consejo General sobre la validación de elección de concejales:

*“**TERCERO.** Se vincula a las autoridades estatales mencionadas en el párrafo **137** de esta ejecutoria, para que realicen las acciones detalladas en el considerando décimo de esta sentencia.”*

Remitiéndose entonces a tal considerando, se asentó en los párrafos 137 y 138 relevantes, lo siguiente:

*“-... **DECIMO. EFECTOS...***

***137.** De igual manera, se vincula a Las autoridades que enseguida se detallan, para que coadyuven en el proceso de mediación entre las comunidades del municipio de San Martín Itunyoso, a efecto de dar solución a la problemática político-electoral, derivada de la petición de la agencia municipal de participar en las elecciones de los integrantes del ayuntamiento. Las autoridades son las siguientes:*

-Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para que... coadyuve en la mediación de la situación que origina la problemática político-electoral...

***138.** Adicionalmente, esta Sala Regional estima pertinente vincular a las autoridades del ayuntamiento de San Martín Itunyoso, y de la agencia municipal de san José Xochitlán [sic], para que acudan a las reuniones que, en su caso, se determinen con la finalidad de dar solución a la problemática político-electoral.”*

En cumplimiento a lo ordenado, esta Dirección Ejecutiva convocó a reunión de trabajo a las autoridades vinculadas, la cual se llevó a cabo el



día 20 de septiembre del año en curso; en ella, las autoridades de San Martín Itunyoso y las de San José Xochixtlán –a fin de armonizar el método electivo- acordaron realizar respectivas Asambleas para dar a conocer ciertas propuestas hechas y volverse a reunir hasta el día 22 de noviembre de 2018, condición que dificulta poder dictaminar método alguno.

En las relatadas condiciones, no existe método electoral que goce del consenso de todas las partes, por lo que, de hacerlo, se estaría imponiendo a dichas comunidades una decisión que sólo a ellos corresponde tomar conforme a su derecho de Libre Determinación y Autonomía.

Además, se tiene presente que, una vez alcanzados los acuerdos respectivos, se deberán poner a consideración del referido órgano jurisdiccional a efecto que determine si con ello se cumple su mandato judicial, por ello se estima que, jurídicamente no es posible identificar el método electoral de estos municipios en esta oportunidad.

Tal decisión es conforme con 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 TEPJF⁴, es indisponible para las autoridades y por tanto, invocable para las 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

⁴ 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, Año7, número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.



maximización de la autonomía y la mínima restricción salvaguardando y protegiendo sus Sistemas Normativos indígenas⁵.

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 lo convenido por los referidos municipios, pues con ello se atiende a un fin superior como es la salvaguarda de derechos fundamentales, frente al artículo 278 de la Ley Electoral local 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 municipio de Santa María Atzompa, pues mediante resolución emitida el 14 de octubre de 2016, es decir, ya en el año electoral ordinario 2016, ordenó a este Instituto identificar y reconocer como válido el método propuesto por las Autoridades municipales de dicho municipio; es decir, permitió la modificación del método electoral fuera del plazo de 90 días anteriores al año electoral establecido por la Ley local.

Ahora bien, con la finalidad de que las partes alcancen acuerdos sustantivos en breve plazo, esta Dirección Ejecutiva, estima necesario solicitar al Consejo General de este Instituto, de considerarlo procedente, formule un exhorto a las Autoridades municipales de San Francisco Ozolotepec, San Bartolo Coyotepec, Santiago Xiacui, Santa María Chimalapa y San Martín Itunyoso, a las Agencias municipales de dichos municipios y a sus Asambleas Generales para que redoblen sus esfuerzos a fin de alcanzar los acuerdos necesarios que les permitan llevar a cabo la elección ordinaria de sus Autoridades con plena certeza para su ciudadanía.

CUARTA. Conclusión. En mérito de lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 278, numeral 3 de la LIPEEO, esta Dirección

⁵ Jurisprudencia de rubro “COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLIC LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO” aprobada en sesión de 29 de octubre de 2014, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, número 15, 2014, p.p.81-82.



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 Bartolo Coyotepec, San Francisco Ozolotepec, Santiago Xiacui, Santa María Chimalapa y San Martín Itunyoso.

SEGUNDO. En los términos expuestos en la tercera razón jurídica del presente Dictamen, esta Dirección Ejecutiva solicita al Consejo General, de considerarlo procedente, formule un exhorto a las Autoridades municipales de San Francisco Ozolotepec, San Bartolo Coyotepec, Santa María Chimalapa y San Martín Itunyoso, a las Agencias municipales de dichos municipios y a sus Asambleas Generales para que redoblen esfuerzos a fin de alcanzar los acuerdos necesarios que les permitan llevar a cabo la armonización de su método electoral previo a la elección ordinaria de sus Autoridades.

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