

**DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-404/2018 POR EL QUE SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE IMPOSIBILIDAD JURÍDICA PARA IDENTIFICAR EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DE LOS MUNICIPIOS DE SANTA MARÍA ECATEPEC, CONCEPCIÓN PÁPALO Y SANTIAGO CHOAPAM, 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 no han alcanzado acuerdos suficientes que les permita llevar a cabo la elección extraordinaria de sus Autoridades Municipales, debido a la conflictividad en la definición del 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 Santa María Ecatepec, Concepción Pápalo y Santiago Choapam.
- 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 los Comisionados municipales de los municipios antes referidos, información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos relativo 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.** Se toma en cuenta que en los expedientes electorales de los municipios de Santa María Ecatepec, Concepción Pápalo y Santiago Choapam, se declaró que no fue posible que los dos primeros municipios llevaran a cabo sus elecciones ordinarias, asimismo que la elección ordinaria de Santiago Choapam fue invalidada y desde entonces hasta el día de hoy estos municipios no



han podido llevar a cabo la elección extraordinaria de sus Autoridades municipales por falta de consenso respecto del método electoral que debe emplearse, al ser cuestionado el método tradicional utilizado en estos municipios.

### 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 mexicano<sup>1</sup>. 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 normas<sup>2</sup> 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 presenten<sup>3</sup>.

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.

---

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

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

<sup>3</sup> Tesis de Jurisprudencia XXVII. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.



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 diversas situaciones que impiden identificar el método electoral de los municipios en cuestión, ya que, precisamente este aspecto de sus sistema normativo constituye el punto conflictivo que les ha impedido llevar a cabo su elección extraordinaria y se encuentra sujeto procesos de mediación.

**TERCERA. Imposibilidad jurídica para identificar el método de elección de los municipios de Santa María Ecatepec, Concepción Pápalo y Santiago Choapam.**

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 para identificar el método electoral de los referidos municipios en la forma que enseguida se explica:

1. Del municipio de **Santiago Choapam**, el estudio de su expediente electoral permite advertir que la elección ordinaria celebrada en el año 2016, fue validada por el Consejo General de este Instituto mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-368/2016; sin embargo, en sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el expediente JDCI-10/2017 y acumulados, reencusado a JNI/120/2017, se revocó dicho acuerdo, ordenando llevar a cabo una elección extraordinaria. En la sentencia se describe que desde el año 2016 no se alcanzaron acuerdos respecto del método de elección para llevar a cabo la elección ordinaria con la participación de las comunidades que integran este municipio.



2. Por lo que respecta a los municipios de **Santa María Ecatepec y Concepción Pápalo** restantes municipios, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-356/2016 del Consejo General del Instituto, se determinó que estos municipios no celebraron sus elecciones ordinarias en el año 2016, fundamentalmente por falta de acuerdo en el método electoral.

Ahora bien, en todos estos municipios, esta Dirección Ejecutiva, ha instaurado procedimientos de mediación para alcanzar acuerdos entre las comunidades que integran los respectivos municipios, sin que hasta ahora se haya alcanzado consensar el método para elegir a sus Autoridades municipales, razón por la cual, no ha sido posible llevar a cabo sus respectivas elecciones extraordinarias.

En estas condiciones, toda vez que el método electoral constituye el punto principal que se dialoga entre las comunidades de estos municipios, se estima que no es posible dictaminar identificando dicho método, pues de hacerlo se vulneraría el derecho de libre determinación y autonomía de estas comunidades en virtud del cual, a ellas les corresponde decidir sus propias normas y procedimientos electorales.

Por tanto, a juicio de esta Dirección, el respeto a este derecho fundamental constituye un impedimento jurídico para identificar los métodos electorales correspondientes.

Tal decisión es congruente con lo dispuesto por el artículo 2º, apartado A, fracción III de la Constitución Federal, donde 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 TEPJF<sup>4</sup>, 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 maximización de la autonomía y la mínima restricción salvaguardando y protegiendo sus Sistemas Normativos indígenas<sup>5</sup>.

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 necesario continuar impulsando el proceso de mediación para que sean las propias comunidades quienes determinen el método que debe prevalecer en sus respectivos municipios.

Ahora bien, con la finalidad de fortalecer los referidos procedimientos de mediación, esta Dirección Ejecutiva considera necesario solicitar al Consejo General de este Instituto, que de considerarlo procedente, se sirva exhortar a las Asambleas comunitarias, Autoridades Tradicionales y ciudadanía en general de los municipios de Santa María Ecatepec, Santiago Choapam y Concepción Pápalo, para que redoblen esfuerzos a fin de alcanzar

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 Jurisprudencia y Tesis en materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, número 15, 2014, p.p.81-82.



acuerdos necesarios que 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 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 Santa María Ecatepec, Concepción Pápalo y Santiago Choapam.

**SEGUNDO.** En los términos expuestos en la tercera razón jurídica del presente dictamen, esta Dirección Ejecutiva, estima necesario solicitar al Consejo General de este Instituto, de considerarlo procedente, formule un exhorto a las Asambleas comunitarias, Autoridades Tradicionales y ciudadanía en general de los municipios de Santa María Ecatepec, Santiago Choapam y Concepción Pápalo, para que redoblen esfuerzos a fin de alcanzar los acuerdos necesarios que les permita llevar a cabo la elección ordinaria de sus Autoridades con plena certeza para su ciudadanía.

**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**