

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-406/2018 POR EL QUE SE DETERMINA LA EXISTENCIA DE IMPOSIBILIDAD JURÍDICA Y MATERIAL PARA IDENTIFICAR EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MIXISTLÁN DE LA REFORMA, 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 y materiales que impiden identificar el método de elección del municipio de Mixistlán de la Reforma, Oaxaca, por la conflictividad que viven en la cabecera municipal y la petición de la Agencia de Santa María Mixistlán de participar en la elección de las Autoridades municipales.

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, el municipio de Mixistlán de la Reforma, Oaxaca.
- 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 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, presentara su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Información relativa a los Sistemas Normativos de los municipios en estudio.** Respecto de la información relativa al sistema normativo de las comunidades que se analizan se toma en cuenta la siguiente documentación de la elección ordinaria 2016, elección extraordinaria 2017 por terminación anticipada de mandato, así como tres peticiones para validar distintas Asambleas de elección extraordinaria de Autoridades municipales, presentadas por dos grupos de la cabecera municipal de Mixistlán de la Reforma y una por la Agencia Municipal de Santa María Mixistlán, mismos que evidencian el desacuerdo con el método tradicional que venía utilizando para elegir a sus Autoridades Municipales.



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

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



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 siempre que no contravengan otros derechos fundamentales; en tal virtud, antes de proceder a la elaboración del presente dictamen, se analizaron los expedientes electorales que se describen en el antecedente III del presente dictamen.

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.



TERCERA. Imposibilidad jurídica y material para identificar el método de elección del municipio de Mixistlán de la Reforma, Oaxaca.

La imposibilidad que esta Dirección Ejecutiva tiene para identificar el método de elección del municipio que nos ocupa, se desprende de las siguientes circunstancias y razones jurídicas:

1. Conforme al Método tradicional de este municipio, las Autoridades son electas únicamente por la cabecera municipal y conforme a sus sistemas normativos. Asimismo, de acuerdo a dichas normas, las Autoridades municipales que resultan electas como propietarias fungen el primer año del trienio, los suplentes fungen el segundo año y para el tercer año, regresan a fungir los propietarios;
2. En el proceso electoral ordinario del año 2016, no se presentó ningún conflicto;
3. No obstante, en el año 2017, la Asamblea comunitaria determinó dar por terminado el mandato de las Autoridades municipales y en elección extraordinaria eligieron a nuevos integrantes que habrían de cumplir el periodo 2017. Frente a esta decisión, la Agencia de Policía municipal de Santa María Mixistlán, reclamó participar en la elección de las Autoridades si la cabecera no respetaba su propia normatividad interna. El Consejo General del IEEPCO, validó la elección extraordinaria mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-19/2017. Dicha decisión fue impugnada ante el Tribunal Electoral local, quien el 23 de diciembre de 2017 al resolver el expediente JDCl/155/2017 y acumulado JNi/189/2017, determinó invalidar la elección extraordinaria porque se violó el derecho de audiencia de las autoridades destituidas.
4. En el presente año 2018, mediante oficios de 13 de junio y 27 de julio de este año, los dos grupos antagónicos conformados en la cabecera municipal, presentaron para su validación, actas de Asamblea relativas a dos elecciones extraordinarias que llevaron a cabo después de declarar la terminación anticipada de las Autoridades que les correspondía fungir este año, en cada documentación electoral, señalan que se trata de la Asamblea general y presentan diferente contenido, así como distintos concejales electos.



5. Aunado a lo anterior la Agencia de Policía Municipal de Santa María Mixistlán ha solicitado participar en la elección de las Autoridades municipales e incluso, invocando derechos históricos [pues alega haber sido la cabecera municipal en años anteriores], mediante oficio de 8 de julio, presentó para su validación un Ayuntamiento constitucional electo en un una Asamblea extraordinaria celebrada con los ciudadanos que integran esta comunidad.

En tales condiciones, la definición del método electoral de este municipio, constituye un aspecto fundamental para resolver la controversia que actualmente viven, cuestión que obliga a llevar a cabo un proceso conciliatorio y de mediación a fin de que las comunidades que integran el municipio, ratifiquen el método tradicional o lo adecuen a las nuevas circunstancias.

Tal proceder es congruente con lo dispuesto por el artículo 2º, apartado A, fracción II de la Constitución Federal que establece que las comunidades y pueblos indígenas tiene derecho de Autonomía para *“Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos”*, de igual modo con lo dispuesto por el artículo 284 que mandata al Instituto a que, *“En caso de presentarse controversias, respecto a las normas o procesos de elección en los municipios que se rigen por sus sistemas normativos indígenas, éstos agotarán los mecanismos internos de solución de conflictos antes de acudir a cualquier instancia estatal.”*

Por esta razón, la observancia de estos preceptos jurídicos constituye un aspecto insalvable que impide a esta Dirección Ejecutiva proceder a identificar el método electoral, pues de hacerlo implicaría una imposición a las comunidades que integran el municipio de Mixistlán de la Reforma, Oaxaca. Asimismo, la alta conflictividad existente entre la cabecera municipal y la Agencia de Santa María Mixistlán, ha impedido instaurar a la brevedad posible mesas de diálogo y conciliación para resolver dicha problemática.

De igual manera, no identificar en esta oportunidad el referido método electoral y establecer un procedimiento para que las comunidades que integran el municipio lo definan, es congruente con lo establecido en el artículo 2º, apartado A, fracción III de la Constitución Federal, ya que dicho precepto establece que 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 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 necesario agotar el procedimiento de mediación entre las comunidades.

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, exhorte a las Autoridades municipales, Autoridades de las Agencias municipal y de policía, así como a sus respectivas Asambleas para que, en breve plazo, lleven a cabo pláticas conciliatorias para definir el método electoral que utilizarán en las próximas elecciones de sus Autoridades municipales.

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.

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.



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 y material para identificar el método electoral del municipio de Mixistlán de la Reforma, Oaxaca.

SEGUNDO. En los términos expuestos en la tercera razón jurídica del presente Dictamen, esta Dirección Ejecutiva solicita al Consejo General, de considerarlo procedente, exhorte a las Autoridades municipales, Autoridades de las Agencias municipal y de policía, así como a sus respectivas Asambleas para que, en breve plazo, lleven a cabo pláticas conciliatorias para definir el método electoral que utilizarán en las próximas elecciones de sus Autoridades municipales, mismas que deberán presentar antes del inicio del año electoral 2019.

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