



VOTO PARTICULAR QUE CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 21, NUMERAL 2 FRACCIÓN I DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE OAXACA Y DEL ARTÍCULO 6 NUMERAL 1 FRACCIÓN V DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ORGANISMO PÚBLICO ELECTORAL LOCAL DE OAXACA, EMITE EL CONSEJERO ELECTORAL URIEL PEREZ GARCÍA EN RELACIÓN CON EL ACUERDO CG-IEEPC-OPELO-SNI-4/2014 DEL CONSEJO GENERAL RESPECTO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN MAZATLÁN, OAXACA.

Por disentir de la resolución mayoritaria que se emite en el acuerdo CG-IEEPC-OPELO-SNI-4/2014 de este Consejo General respecto de la elección de concejales al ayuntamiento del municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca, formulo el siguiente voto particular:

En el acuerdo, se sostiene por la mayoría de los integrantes de este Consejo General que es procedente calificar como no válida la elección de concejales municipales en el municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca.

En tal sentido, desde mi perspectiva, contrariamente a lo que se sostiene en el proyecto, considero que se debe calificar como legalmente válida la elección celebrada el diecinueve de julio del año curso en el municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca conforme a los argumentos siguientes:

De una interpretación sistemática y funcional de los artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 3, 4, 12, 26, fracciones XLIV, XLVII y XLVIII, 255, 257, 258 y 263 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca; 5, incisos a) y b); 7, párrafo 1, y 8, párrafo 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como el artículo 1, tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como los artículos 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, se aprecia que los integrantes de las comunidades

indígenas tienen el derecho a elegir a sus propias autoridades de acuerdo a su libre determinación, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos, de igual manera el derecho de las comunidades indígenas a la libre determinación se traduce en la facultad de ejercer libremente sus formas de gobierno interno y acceder a la toma de decisiones de su propio gobierno sin detrimento de los derechos humanos de sus habitantes.

Particularmente el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, su autonomía política para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Lo anterior en concordancia con lo establecido en los instrumentos internacionales tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 3, 4 y 5).

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se funda sobre el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. Los principios de participación y consulta son las piedras angulares del Convenio.

La institución en que las comunidades concretan estos derechos, es la Asamblea General Comunitaria, la cual es su principal órgano de consulta y toma de decisiones, designación de cargos y elección de sus autoridades municipales. Como se ha demostrado por distintas disciplinas, la asamblea es un órgano eminentemente deliberativo, en el cual las y los asambleístas analizan y discuten a profundidad los temas planteados y sus implicaciones para el devenir de la colectividad; de ahí que su característica principal es la búsqueda del consenso para la toma de decisiones.

Ahora bien, como ya se ha dicho, la asamblea comunitaria es el órgano máximo de decisión comunitaria, en la cual entre otros asuntos se realiza la elección de sus autoridades, en atención a esto y sin menoscabo del respeto

a las prácticas comunitarias, se puede establecer que la convocatoria a la Asamblea General Comunitaria debe reunir por lo menos los siguientes requisitos:

- Su aplicación debe ser en el ámbito geográfico del municipio, la cual deberá difundirse por los medios que decida la autoridad comunitaria responsable de convocar o de acuerdo a sus prácticas tradicionales, garantizándose que se haga del conocimiento público en todo el municipio, y
- Deberá ser genérica, es decir, dirigirse a todas las mujeres y hombres de las comunidades que integren el municipio y que de conformidad con sus usos y costumbres tengan derecho a participar.

En ese tenor, en el caso que nos ocupa, de una revisión y análisis exhaustivo de las documentales que obran en el expediente correspondiente, la difusión de la convocatoria se realizó por los medios que la autoridad comunitaria responsable de convocar determinó de acuerdo a su práctica comunitaria.

Al respecto, en el referido expediente obran las siguientes documentales:

- a)** Original de la convocatoria de fecha cinco de julio del año en curso que les fue entregada a los agentes municipales, agentes de policía y demás autoridades auxiliares de rancherías y núcleos rurales, para su debida publicación en sus correspondientes comunidades conforme a su costumbre y práctica tradicional.
- b)** Treinta y uno acuses de recibo de los oficios de fechas seis, siete y ocho de julio del presente año mediante los cuales la Autoridad Municipal, notificó y publicitó la convocatoria que contenía las bases y la fecha de la elección, es decir, la autoridad municipal, notificó el contenido de la convocatoria para la elección de los concejales municipales para el periodo dos mil quince a treinta y un comunidades de treinta y tres que conforman el municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca, a través de sus autoridades comunitarias con excepción de las comunidades de Tierra Negra y Monte Águila, para que estas las hicieran del conocimiento de sus habitantes de acuerdo a sus prácticas comunitarias.

- c) Por lo que respecta a las comunidades de Tierra Negra y Monte Águila, consta en autos el acta de reunión conciliatoria de fecha dieciséis de julio del presente año denominada “REUNIÓN CONCILIATORIA CELEBRADA ENTRE EL H. AYUNTAMIENTO DE SAN JUAN MAZATLÁN, DISTRITO MIXE, ESTADO DE OAXACA Y LOS AGENTES MUNICIPALES DE TIERRA NEGRA Y MONTE AGUILA PERTENECIENTES A ESTA MUNICIPALIDAD” en la cual se puede apreciar que en la referida reunión el Síndico Municipal les pidió “...una explicación que qué hicieron con la convocatoria de elección que le fueron turnados(sic)”, y según se desprende de la misma los agentes municipales manifestaron “....que por instrucciones de su asesor...omitimos dicho oficio de notificación sin realizar su publicación correspondiente en la comunidad, hasta que ...le den u obtenga un nombramiento de Presidente o Síndico Municipal...”, asentándose en la misma que los agentes municipales se reusaron a firmar la referida acta.
- d) De igual manera, consta en autos, el documento denominado *“Dictamen del proyecto del procedimiento de elección del municipio de San Juan Mazatlán, Distrito Mixe, Estado de Oaxaca”*, en el cual el Cabildo Municipal y el Secretario Municipal hacen constar que “...dicha convocatoria le fue entregada con suficiente tiempo de anticipación a todas y cada una de las autoridades auxiliares representativas de cada una de las agencias municipales y de policía, así como núcleos rurales y rancherías que integran nuestro propio municipio, para que procedieran a publicarlas y difundirlas a través del mecanismo acostumbrado por cada uno de ellos, extendiéndonos el correspondiente acuse de recibo que con el presente exhibimos. **solo las agencias de monte águila y tierra negra se negaron a extendernos el correspondiente acuse de recibo, a pesar de haber recibido y llevado la citada convocatoria argumentando que tenían que consultarlo con su asesor ...”**
- e) Veintiocho actas de asambleas comunitarias de las cuales se puede determinar que se tenía conocimiento previo sobre la fecha, hora y lugar de la elección de los concejales municipales.

Documentales públicas que se les debe otorgar valor probatorio pleno con fundamento en el artículo 14, párrafo 1, inciso a), y párrafo 3, inciso c),

VOTO PARTICULAR AL ACUERDO CG-IEEPCO-OPLE-SNI-4/2014.

Página IV

relacionado con el artículo 16, párrafo 2, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.

En ese sentido, se debe tener que la convocatoria correspondiente se dio a conocer entre el seis, siete y ocho de julio del presente año al hacerse del conocimiento y entregársele a la mayoría de las autoridades comunitarias de las comunidades que integran el municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca, de tal manera que la convocatoria se difundió por lo menos once días antes de la celebración de la asamblea correspondiente, la cual se realizó el día diecinueve de julio del año que transcurre sin que exista constancia alguna en el expediente que demuestre que esas convocatorias no fueron notificadas a las autoridades comunitarias como representantes de las comunidades, por lo que es válido concluir que las mismas se hicieron del conocimiento público de la población con anticipación al día de la elección.

También es dable destacar que de las constancias que obran en el expediente correspondiente se puede documentar que a las comunidades de Monte Águila y Tierra Negra, les fue entregada la convocatoria respectiva aunque se negaron a firmar el acuse de recibo correspondiente.

Así también, del texto de la convocatoria se puede advertir que en esta se convocó todos los ciudadanos hombres y mujeres de dieciocho años en adelante que habitan el municipio sin exclusión de persona alguna.

De la misma manera, de la convocatoria se desprende la información necesaria e indispensable sobre la fecha, hora y lugar en que se llevaría a cabo la asamblea comunitaria, con lo cual se permitió a la población un conocimiento completo de tales circunstancias. En la misma se estableció claramente que la realización de la asamblea era para elegir a las nuevas autoridades municipales para el periodo 2015, y que el procedimiento electivo sería de conformidad con su práctica comunitaria.

En ese sentido, debe considerarse que la convocatoria tanto en su difusión como en su contenido cumplió con la necesaria publicidad para permitir a cualquier interesado la posibilidad de conocer la información relativa a la realización de la elección.

Así también, es de señalarse que en las documentales con que se cuentan, se puede establecer que las agencias municipales, de policía y núcleos rurales recibieron la convocatoria pero estas acordaron libremente no asistir a la asamblea de fecha diecinueve de julio de dos mil catorce mediante la cual se elegirían a los próximos concejales del Ayuntamiento de San Juan Mazatlán, por lo tanto en ningún momento se aprecia que se haya restringido derecho alguno de los ciudadanos que conforman dichas comunidades. Toda vez que, el hecho de no asistir y participar en el acto de renovación de sus autoridades municipales, a pesar de estar debidamente convocados fue por decisión propia asumida en sus asambleas comunitarias y en ningún momento estuvo supeditado a alguna acción impositiva que les impidiera ejercer sus derechos políticos-electORALES de votar y ser votados.

Por lo tanto, es de concluirse que los actos llevados a cabo por la autoridad municipal garantizaron la debida difusión de la convocatoria correspondiente, toda vez que como se desprende de las documentales antes descritas se hizo del conocimiento y se notificó la misma a las comunidades a través de sus autoridades representativas.

Por lo que hace a la supuesta vulneración al principio de universalidad del voto por la exclusión de los habitantes de las agencias municipales de Tierra Negra y Monte Águila, debe decirse que existe por lo menos la presunción de que la convocatoria se hizo de su conocimiento y les fue entregada a estas comunidades a través de sus autoridades representativas no obstante de las documentales que presenta la autoridad municipal, se desprende que estas se negaron a firmar el acuse de recibo, por lo tanto en ningún momento se aprecia que se haya restringido derechos de los ciudadanos que conforman dichas comunidades.

Lo anterior es así, porque de las documentales que integran el expediente respectivo no se desprende elemento probatorio alguno relacionado a que no se hubiera convocado a la ciudadanía o se hubiera impedido participar a algún ciudadano residente de las comunidades que conforman el municipio de referencia, es decir, no existe algún medio de convicción que acrelide, así sea indiciariamente, que en la Asamblea General Comunitaria se hubiera excluido a algún ciudadano o grupo de ciudadanos por la circunstancia de habitar en determinada parte del municipio o por alguna otra razón, más

aún cuando del texto de la propia convocatoria se desprende que se dirige a toda la ciudadanía del municipio, sin hacer distinción alguna.

De igual manera, por lo que respecta a la participación de las mujeres, de los documentos presentados por la autoridad municipal como responsables de la organización de la elección en el referido municipio se desprende que no se coarto derecho alguno de las ciudadanas para el ejercicio de su voto activo y pasivo.

Lo anterior es así toda vez que se garantizó la participación real de la mujer, al emitir su voto e integrar el próximo cabildo, tal y como se puede constatar en la propia integración del cabildo, en el cual se encuentra integrada una concejal propietaria en la cartera de Regidora de Salud, así las cosas, en la presente elección extraordinaria se garantizó la participación en condiciones de igualdad de las mujeres, y así también se garantizó su representación política al acceder a una concejalía propietaria dentro del cabildo.

En consecuencia, del análisis a las documentales que obran en el expediente correspondiente las cuales fueron remitidas por la autoridad municipal perteneciente a un municipio indígena, por tanto no es dable exigirles el cumplimiento excesivo de formalidades ordinarias, en su caso estas formalidades deben flexibilizarse con el fin de superar las desventajas procesales en que puedan encontrarse por sus circunstancias culturales, económicas, sociales, etc., en ese tenor es válido arribar a la conclusión que la convocatoria a la elección de autoridades municipales de San Juan Mazatlán, Oaxaca fue emitida y difundida con el tiempo suficiente y con un contenido tal que le permitió a la mayoría de la población tener un conocimiento cierto y directo de las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se celebraría la asamblea electiva correspondiente, de ahí que el suscripto sostenga que lo procedente sería calificar como legalmente válida la elección de concejales municipales en el municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca, llevada a cabo el diecinueve de julio de dos mil catorce.

Ahora bien, sin menoscabo de lo anteriormente planteado, no pasa desapercibido que de los escritos presentados por diversos ciudadanos y las autoridades de las agencias municipales de Tierra Negra y Monte Águila se

quejan, según su dicho, que la elección de concejales al ayuntamiento de San Juan Mazatlán, Oaxaca, fue realizada sin la participación de los ciudadanos y ciudadanas del municipio de referencia. Por lo que solicitaron la intervención de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos de este Instituto a efecto de que interviera en salvaguarda a sus derechos político-electorales.

Así pues, en salvaguarda a los derechos de dichos ciudadanos y ciudadanas, de dichas agencias municipales, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos de este Instituto, realizó en diversas ocasiones reuniones de trabajo, que tuvieron como objeto conciliar sobre la controversia planteada; sin embargo, ambas partes no encontraron una solución a su problemática.

En este sentido, el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y con ello su autonomía política para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Lo anterior en consonancia con lo establecido en los instrumentos internacionales tales como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículos 3,4 y 5).

Ahora bien, tal como lo ha señalado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la libre determinación de los pueblos indígenas no puede poner en riesgo la unidad nacional, pero sí implica “*la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del Estado Mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional*”. Es decir, que la autonomía indígena está acotada a que no se ponga en riesgo la unidad nacional, pero fuera de esta situación, tienen el derecho fundamental de autodeterminarse.¹

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo se funda sobre el reconocimiento de las aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales a

¹ *Protocolo de Actuación para quienes imparcen justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013.

VOTO PARTICULAR AL ACUERDO CG-IEPCO-OPL-E-SNI-4/2014.

asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida, y de su desarrollo económico, y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. Los principios de participación y consulta son las piedras angulares del Convenio.

En el caso de la entidad oaxaqueña, históricamente los pueblos indígenas han tenido como base de su organización política a la comunidad (ya se integre ésta por una o varias localidades). De esta manera el municipio – establecido como uno de los tres niveles de gobierno de la federación mexicana—, es una figura que unió administrativa y de manera artificial a un conjunto de comunidades, en algunos casos incluso sin relación entre sí, ni por afinidad étnica, territorial, socio-política o cultural.

Derivado de lo anterior, cada comunidad tiene su gobierno local; su ciudadanía elige a sus autoridades de acuerdo a sus sistemas normativos internos, mediante un complejo entramado normativo con lo cual está garantizado su derecho a la representación política. De esta manera la figura institucional conocida como ayuntamiento en los hechos no ha sido sino el gobierno local de la comunidad que tiene la categoría de cabecera municipal, y por tanto no realiza acciones de gobierno en las otras comunidades.²

Los Sistemas Normativos Internos como mecanismos electorales alternativos gozan de un importante margen de autonomía para definir las reglas de renovación del poder político, acotadas principalmente al espacio local o comunitario con modelos de organización sociopolítica autónoma o *autonomías comunitarias*. Los derechos político electorales de la ciudadanía indígena se realizan siempre en ese espacio fundamental; pero no siempre este ejercicio se proyecta en la elección del Ayuntamiento, cuerpo de autoridades tradicionalmente nombrada por la comunidad cabecera del municipio.

² Martínez Sánchez; Francisco, El derecho y la justicia en las elecciones en Oaxaca, 2011; Hernández Díaz, Jorge; Ciudadanías en conflicto, Política del reconocimiento, expresiones y discurso en una zona urbana, UABJO-SEDESOL-Plaza y Valdés, México, 2010; Bailón Corres, Jaime; Pueblos indios, élites y territorios, COLMEX, México, 1999.

En Oaxaca, desde la primera Constitución estatal de 1824, las comunidades fueron reconocidas con las mismas facultades y atribuciones que a los Ayuntamientos. La *República de Indios*, categoría heredada de la Colonia, logró conservar su autonomía. Aunque la denominación se cambió en la Constitución de 1857 por la de municipios y agencias municipales y de policía, en las diversas legislaciones secundarias subsistió este rasgo que en los hechos se traducía en el ejercicio de una autonomía por cada una de las comunidades que integran al municipio.³

El establecimiento del municipio como célula básica de los estados federados y el país, representó una camisa de fuerza, pues aglutinó a comunidades históricamente autónomas en un ámbito formal más amplio, que se constituía no sólo en la circunscripción administrativa sino que tomaba la intermediación política de ellas. La resistencia a esta nueva figura explica, en parte, la existencia en Oaxaca del mayor número de municipios del país: 570, casi el 23 por ciento del total nacional.

Es por eso también que, en un importante número de municipios, cada comunidad elige a sus autoridades locales y así se explica por qué los ayuntamientos están integrados, generalmente, sólo por personas residentes en la cabecera municipal: en los hechos, el Ayuntamiento representa al gobierno de una localidad (la cabecera), no al de los habitantes de todas las comunidades que integran el municipio. A cambio, éstas eligen y participan en su sistema de organización comunitaria en dónde está garantizado su derecho a la representación política, y mantienen una relación de cordialidad con la cabecera, pero con independencia unas de otras. Esto es, el municipio constituye una figura administrativa y de representación política hacia el exterior, pero la gobernabilidad constituye una prerrogativa de cada comunidad y sus instituciones internas, prevaleciendo las autonomías comunitarias que garantizan a su vez, la representación política en las instituciones de gobierno comunitarias.

Por ello es necesario puntualizar que no debe confundirse –al menos para Oaxaca– la localidad con el concepto de comunidad. El tema que nos ocupa se inserta en la relación que existe entre estas comunidades dentro del

³Bailón, 1999; Mendoza, 2001, Hernández y Juan, 2011.

VOTO PARTICULAR AL ACUERDO CG-IEPCO-OPL-E-SNI-4/2014.

espacio político municipal, es decir en las relaciones intramunicipales e intercomunitarias. En Oaxaca una comunidad puede equivaler a un municipio o bien, compartir con otras comunidades este espacio administrativo pero, en este caso, no siempre son parte de una unidad política. La forma de integración de estos sistemas normativos comunitarios o su separación en el marco municipal es variable. No siempre existe una articulación de gobierno. Una hipótesis acerca de esta desarticulación deriva de que en los municipios en donde las comunidades tienen territorios agrarios diferenciados no comparten una identidad política ni territorial⁴ y es posible que las tensiones y conflictos de linderos inhiban la integración y la participación política de las Agencias en la vida orgánica de la Cabecera.

En ese sentido, la comunidad territorial (agraria) y política son dos elementos imbricados y claves en la comprensión de los sistemas normativos internos; así como la dinámica intercomunitaria es esencial para el análisis de la conflictividad en el espacio municipal, pues como ya señaló, en un importante número el conflicto se dirime en la arena territorial y jurisdiccional.

Lo anterior significa que en donde las agencias participan en la elección del Ayuntamiento, el Sistema Normativo Interno tiene mecanismos tradicionales de integración al sistema de cargos porque esa ha sido la costumbre mediada por lazos de identidad cultural y territorial. Sin embargo, y es una situación de especial relevancia por sus implicaciones, en donde no participan, una integración supone un cambio estructural de gran profundidad al sistema de normas tradicional local porque hasta el momento de la controversia no era ni estaba considerado como parte de la vida orgánica de la comunidad en cuestión.

En ese sentido, es necesario matizar que el tema no se enfoca desde la perspectiva de si una cabecera es excluyente de sus agencias y que por esa exclusión éstas reclaman su derecho a participar, sino la cuestión es que la exclusión (de derechos) **como tal se configura a partir de la exigencia de participación electoral y no antes, pues en realidad es una reacción de la**

⁴María Cristina Velásquez C, 2000.

VOTO PARTICULAR AL ACUERDO CG-IEEPCO-OPL-E-SNI-4/2014.

cabecera ante la amenaza que supone tal intervención de las agencias, en un sistema que no las tenía contempladas. De ahí que la incompatibilidad inicial es evidente y se perfila con un alto nivel de antagonismo.

Es pertinente señalar que un elemento que detona la demanda de participación de las agencias en la elección de ayuntamientos, en dónde antes no participaban, deriva de la disputa que se tiene por la distribución de los recursos públicos que percibe el municipio, dado que consideran hay un reparto inequitativo de esos recursos y, dado que el cabildo municipal es el encargado de definirlo, desean entonces que sus representantes formen parte del mismo. Por ello también, en estos casos el conflicto no se reduce a ciudadanos de unas comunidades que desean participar en una elección, el problema es más profundo pues se traduce en la confrontación (que puede alcanzar niveles de enfrentamiento violento incluso) de comunidades entre sí.

Aunque es claro que el concepto de libre determinación de los pueblos indígenas no tiene los mismos alcances que recibe en el derecho internacional de los Estados, es importante señalar que la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos así como el de Derechos Sociales y Culturales y algunas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas le han dado un peso muy importante a este derecho, al grado de argumentarlo como base para el ejercicio de los derechos humanos individuales, es decir, si no hay un reconocimiento jurídico de las instituciones, normas y procedimientos indígenas, es más fácil que tanto el Estado como las instituciones indígenas transgredan los derechos humanos de sus miembros.

En los municipios de Oaxaca distintos factores internos y externos han motivado una dinámica de reajuste de sus instituciones, procedimientos, reglas en la construcción y ejercicio de la ciudadanía y acceso a los gobiernos locales. Pero este proceso debe estar enmarcado en la búsqueda de consensos entre los distintos actores. Más aún cuando la controversia deriva de la demanda del ejercicio de derechos colectivos (la exigencia de comunidades con categoría de agencias municipales o de policía) y se

opone, al menos coyunturalmente, a otros ejercicio de la colectividad (los derechos que defiende la comunidad con categoría de cabecera municipal).

De ello resulta que para lograr armonizar ambas demandas se requiere tocar parte esencial de los sistemas normativos internos de todas estas comunidades. Y, si bien es cierto que es legítimo el derecho de unos y otros, lo es también que se debe dar un periodo de ajuste interno, basado en un proceso de reflexión y consulta de todas las partes. Hecho que es difícil hacerlo en el reducido tiempo de un proceso electoral.

Al respecto los propios instrumentos internacionales han marcado el derecho que tienen las comunidades conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales y por tanto a la consulta respecto a su devenir y ante los cambios administrativos y/o legislativos que puedan incidir en su vida como pueblos; así lo establece la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

De igual forma los criterios de los tribunales han establecido directrices al respecto, el *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que: “Es evidente que algunas de estas instituciones (las normas indígenas) pueden, en apariencia o de hecho, contravenir otros principios constitucionales o de derechos humanos, particularmente derechos individuales. En estos casos, será necesario hacer una ponderación de derechos basada en un exhaustivo análisis cultural de los valores protegidos por la norma indígena, las posibles consecuencias para la preservación cultural, y las formas en que la cultura indígena puede incorporar derechos sin poner en riesgo su continuidad como pueblo”.

Situación contemplada también en el código electoral oaxaqueño en el artículo 257 que establece en su numeral 2: “El ejercicio de los derechos político-electORALES de las ciudadanas y los ciudadanos de las comunidades y municipios que se rigen bajo los sistemas normativos internos, se podrán restringir (...) con motivo de la defensa y salvaguarda de la identidad y la cultura de dichas comunidades y municipios”.

Sobre esta base, debe decirse, que en el caso de las controversias presentadas entre agencias y cabecera municipal, es evidente e imperativo que el sistema normativo interno del municipio y las comunidades que la integran requieren una transformación esencial y, por ello, en el caso resulta imprescindible considerar medidas especiales, con carácter objetivo y temporal, con la finalidad de dotar a los integrantes de las diversas comunidades la posibilidad de recomponer y armonizar su entramado normativo e institucional, pero para ello se requiere de un periodo de ajuste y de búsqueda de consensos para la construcción del nuevo sistema normativo interno. Ello está previsto en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas que establece en su artículo 5: Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales (...).

Una situación prevista también por el legislador local en el código electoral oaxaqueño en su artículo 265, numeral III, que señala que “cuando las diferencias sean respecto a las reglas, instituciones y procedimientos de su sistema normativo interno, se emitirá una recomendación para que los diversos sectores de la comunidad realicen la revisión de sus reglas a efectos de adecuarlas a las nuevas condiciones sociales para así garantizar que las nuevas disposiciones normativas **se apliquen en las elecciones subsecuentes**”.

Ahora bien, como se ha descrito en el cuerpo de este documento, desde mi perspectiva en el proceso electivo del municipio que nos ocupa la autoridad municipal responsable de la elección de autoridades municipales de San Juan Mazatlán, Oaxaca emitió con el tiempo suficiente la convocatoria para garantizar que la ciudadanía tuviera conocimiento del lugar y fecha en que se llevaría a cabo la asamblea electiva correspondiente, de ahí que el suscripto sostenga que lo procedente sería calificar como legalmente válida la elección de concejales municipales en el municipio de San Juan Mazatlán, Oaxaca, llevada a cabo el diecinueve de julio de dos mil catorce.

En ese tenor, este Consejo General debió también emitir recomendación para que los diversos sectores del municipio realicen la revisión de sus reglas, a efecto de adecuarlas a las nuevas condiciones sociales, para así

garantizar que las nuevas disposiciones normativas se apliquen en las elecciones subsecuentes.

En ese sentido, tal recomendación tendría que ser atendida por el Ayuntamiento de San Juan Mazatlán que tomara protesta el primero de enero del año dos mil quince con la finalidad de que iniciaran los trabajos correspondientes y así las nuevas disposiciones normativas se aplicaran en las elecciones posteriores.

Lo anterior en correspondencia con diversos instrumentos internacionales, que establecen el derecho de los pueblos indígenas a procedimientos equitativos y justos para el arreglo de conflictos y controversias con los Estados u otras partes, así como a que en esas decisiones se deben tener en consideración las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas interesados y las normas internacionales de derechos humanos.

Al respecto, resulta pertinente mencionar que al resolver los juicios ciudadanos **SUP-JDC-1011/2013 y su acumulado**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que cuando los asuntos en los que se analice la validez de una elección por sistemas normativos internos se inscriban en un contexto de tensión y conflicto intracomunitario marcado por diferencias entre comunidades, **la actuación de las autoridades estatales debe encaminarse a resolver de manera integral y pacífica la controversia**.

En efecto, la Sala Superior determinó que el análisis contextual en estos casos permite garantizar de mejor manera la dimensión interna del derecho a la participación política de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, evitando imponer determinaciones que resulten ajenas a la comunidad o que no consideren al conjunto de autoridades tradicionales o miembros relevantes de la comunidad para efecto de la toma de decisiones, **pues ello en lugar de contribuir a resolver la controversia pudiera resultar en un factor agravante o desencadenante de otros escenarios de conflicto dentro de la propia comunidad**.

De ahí que en mi punto de vista considero que lo oportuno, por un lado, hubiera sido que este Consejo General calificara como válida la elección

realizada con base al sistema normativo interno vigente. Por el otro, se estableciera la vinculación a las nuevas autoridades municipales de generar el proceso de consulta y la generación de acuerdos necesarios para modificar su sistema normativo interno que permita establecer los mecanismos necesarios para garantizar la participación y representación de toda la ciudadanía del municipio en la elección de su gobierno municipal en el siguiente proceso electoral ordinario. **Rúbrica.**

**LIC. URIEL PÉREZ GARCÍA
CONSEJERO ELECTORAL**