

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, RESPECTO DE LA CONSULTA PREVIA, LIBRE, INFORMADA, DE BUENA FE Y CULTURALMENTE ADECUADA EN EL MUNICIPIO DE SAN BALTAZAR CHICHICÁPAM, OCOTLÁN DE MORELOS, OAXACA.

Acuerdo por el que se determina la realización de la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada en el municipio de San Baltazar Chichicápam, Ocotlán de Morelos, Oaxaca, que electoralmente se rige por el sistema de Partidos Políticos, respecto del cambio del régimen de elección de sus autoridades municipales a Sistemas Normativos Indígenas.

A B R E V I A T U R A S:

CONSEJO GENERAL:	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
IEEPCO o INSTITUTO:	Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
DESNI o DIRECCIÓN EJECUTIVA:	Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas.
CPSNI:	Comisión Permanente de Sistemas Normativos Indígenas.
CONSTITUCIÓN FEDERAL:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CONSTITUCIÓN LOCAL:	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
LIPEEO:	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca.
TEEO o TRIBUNAL ELECTORAL LOCAL	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca
SALA XALAPA o SALA REGIONAL	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJ), correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral

	con sede en Xalapa-Enríquez, Veracruz.
SALA SUPERIOR:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).
CIDH:	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CORTE IDH:	Corte Interamericana de Derechos Humanos.
CEDAW:	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.
UTIGyND:	Unidad Técnica para la Igualdad de Género y No Discriminación.
INPI:	Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas.
OIT:	Organización Internacional del Trabajo.

A N T E C E D E N T E S:

- I. Solicitud de información.** Mediante escrito de fecha 25 de febrero de 2018, recibido en la Oficialía de Partes de este Instituto el 26 de febrero de 2018, registrado bajo el folio interno 0042862, integrantes de la Comisión de análisis para el cambio de régimen electoral, nombrados en Asamblea General de Ciudadanos de fecha 11 de junio de 2017, solicitaron al Instituto información sobre la posibilidad de la conversión de régimen electoral para el municipio, el cual se rige por el Sistema de Partidos Políticos; además, con el propósito de que se dieran a conocer los requisitos para el cambio de régimen, pidieron la presencia del personal del Instituto en su Asamblea General Comunitaria.

- II. Proceso Electoral Ordinario 2017-2018.** El 1 de julio de 2018 se llevó a cabo la elección ordinaria de concejalías a los ayuntamientos por el sistema de partidos políticos para el periodo 2019 - 2021, entre ellos, el municipio de San Baltazar Chichicápam, Oaxaca, donde el día de la jornada electoral se obtuvieron los siguientes resultados¹:

¹ Disponibles para su consulta: http://ieepco.org.mx/publicado_computo/concejales.html

Lista nominal	Votos emitidos	Porcentaje
2,233	1,947	87.19%

Partido/Coalición	Votos	%
COALICION PT MORENA ES	1022	52.4910%
COALICION PRI PVEM NA	783	40.2157%
NULOS	80	4.1089%
COALICION PAN PRD MC	55	2.8249%
PMR	5	0.2568%
PSD	2	0.1027%
NO_REG	0	0.000%
TOTAL	1947	

- III. Memorándum.** El 28 de febrero de 2018 y mediante el Memorándum respectivo, el Encargado de Despacho de la DESNI solicitó al Coordinador Administrativo del Instituto los trámites administrativos correspondientes para atender la petición presentada por la Comisión de Análisis para el cambio de régimen electoral del municipio de San Baltazar Chichicápam, ello con la finalidad de asistir al municipio y conversar sobre los requisitos que se requieren para el cambio de régimen electoral.
- IV. Solicitud de Consulta previa, libre e informada.** Mediante oficio con número MSBC/2019/00382, de fecha 26 de agosto de 2019, recibido en la Oficialía de Partes el 27 de agosto de 2019, registrado bajo el folio interno 7-55830, integrantes del Cabildo municipal solicitaron la realización de una consulta previa, libre e informada en su comunidad, con el propósito de someter a la consideración de la ciudadanía el método de elección y así transitar del Sistema de Partidos Políticos a Sistemas Normativos Indígenas.
- Para justificar la solicitud, explicaron que anteriormente realizaban su elección a través de sus usos y costumbres, por lo que la ciudadanía ha considerado retomar su Sistema Normativo Indígena, como consecuencia de la corrupción, la actuación grupal y discrecional de sus gobiernos municipales, lo cual generó malestar comunitario, proponiendo la misma comunidad la revitalización y rescate de la Asamblea General.
- Manifestaron adjuntar el escrito de fecha 17 de agosto de 2019, sin embargo, en lugar de ello, anexaron a su escrito copia de la Acta de Asamblea General

celebrada el 11 de junio de 2017 con sus respectivas listas de asistencia², en la que el punto número 8 del Orden del Día versó sobre “Retomar el tema, regresar a usos y costumbres” (sic), en la que los asambleístas propusieron se nombrara una Comisión que se encargara de investigar y reunir los requisitos para el cambio de régimen. Por tal circunstancia, nombraron de forma directa a dos asambleístas por Sección, resultando los siguientes:

N.	Nombre	Sección
1	Rodrigo San Juan Rebollar	Primera
2	Lucio Martínez Rebollar	
3	Bernardo Oliverio Carranza Hernández	Segunda
4	Juan Lorenzo Santiago Vásquez	
5	Bernardino Santiago Vásquez	Tercera
6	Narciso Santiago Mendoza	

- V. Requerimiento al municipio sobre acta de asamblea.** Mediante oficio IEEPCO/DESNI/1936/2019 de fecha 5 de septiembre de 2019, la DESNI dio respuesta al escrito MSBC/2019/00382 y requirió la precisión respecto del Acta de Asamblea de 11 de junio del año 2017 o en su defecto presentara el escrito de fecha 17 de agosto del 2019, con la finalidad de que el órgano electoral estuviera en posibilidades de conocer el contenido.
- VI. Precisión de información por parte del municipio.** Mediante oficio número MSBC/2019/00392, de fecha 17 de agosto de 2019, recibido en la Oficialía de Partes del Instituto el 9 de septiembre de 2019, registrado bajo el folio interno 1-56267, la autoridad municipal realizó la aclaración que por error adjuntaron el acta de Asamblea de fecha 11 de junio de 2017 sin haberla descrito en el oficio número MSBC/2019/00382.
- En cuanto al escrito de fecha 17 de agosto de 2019 relativo a la “solicitud para trámite de cambio de régimen electoral”, con 57 firmas de ciudadanas y ciudadanos, fue adjuntado al oficio número MSBC/2019/00392, en copia certificada para que el Órgano electoral tuviera conocimiento de que existía la solicitud activa de personas de la comunidad, lo anterior para el seguimiento del cambio de régimen electoral, a su vez solicitaban se señalara fecha y hora para que la población ratificara la solicitud de cambio del régimen electoral.
- En el escrito de fecha 17 de agosto de 2019, 57 personas solicitaron al Presidente Municipal llevara a cabo el trámite para el cambio de régimen electoral de su comunidad. Entre las razones que adujeron para efectuar una solicitud de esta naturaleza, destaca el hecho de que:

² De la revisión que se realizó a las listas de asistencia, se advierte que contó con la asistencia de 757 personas, de las cuales 228 fueron mujeres y 529 hombres.

La ciudadanía en general ha venido considerando la opción de retomar las bases institucionales y principios generales de los usos y costumbres para la elección y nombramiento de las autoridades municipales, como una alternativa de solución a las problemáticas que presenta la gobernabilidad en la comunidad, caracterizada por una pérdida de legitimidad del modelo de gobiernos electos por el régimen de partidos políticos.

La corrupción, así como la actuación grupal y discrecional de los últimos gobiernos, han generado tal malestar comunitario que la propia sociedad propuso una (sic) mecanismo de unidad basado en la revitalización de la Asamblea General, base de una tradición política que en nuestro pueblo se reconoce como usos y costumbres.

- VII. Convocatoria a reunión informativa.** Por medio del oficio IEEPCO/DESNI/2355/2019, de fecha 19 de septiembre de 2019, la DESNI convocó a los integrantes del Ayuntamiento de San Baltazar Chichicápam, a una reunión informativa para el día 11 de octubre de 2019 a las 10 horas en las oficinas de la Dirección Ejecutiva para tratar lo relacionado a sus peticiones respecto al cambio de régimen electoral.
- VIII. Solicitud de presencia del titular de la DESNI.** Mediante oficio número MSBC/2019/00415, de fecha 18 de octubre de 2019, recibido en la Oficialía de Partes el 23 de octubre de 2019, registrado bajo el folio interno 057068, derivado de los términos de la reunión sostenida el 11 de octubre de 2019 en las oficinas de la DESNI, el Presidente y la Síndico Municipal de San Baltazar Chichicápam solicitaron la presencia del titular de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas en la Asamblea General de Ciudadanos a realizarse el día 27 de octubre de 2019 a las 12:00 horas en el Palacio Municipal de dicha comunidad.
- IX. Proceso Electoral Ordinario 2020-2021.** El 10 de junio de 2021 se llevó a cabo la elección ordinaria de concejalías a los Ayuntamientos por el sistema de partidos políticos para el periodo 2022-2024, entre ellos, el municipio de San Baltazar Chichicápam, Oaxaca, donde el día de la jornada electoral se obtuvieron los siguientes resultados³:

Lista nominal	Votos emitidos	Porcentaje
2,259	1,826	80.83%

³ Disponibles para su consulta: [http://https://www.ieepco.org.mx/computos2020/concejales.html](https://www.ieepco.org.mx/computos2020/concejales.html)

Partido/Coalición	Votos	%
PT	1105	60.5148%
COALICION PAN-PRI-PRD	451	24.6988%
MORENA	170	9.3100%
NULOS	70	3.8335%
RSP	14	0.7667%
PES	8	0.4381%
NO_REG	8	0.4381%
TOTAL	1826	

- X. Solicitud y expedición de copias.** En fecha 03 de noviembre de 2022 se recibió en la Oficialía de Partes del Instituto, registrado bajo el folio interno 082824, el oficio signado por el Presidente Municipal de San Baltazar Chichicápam, mediante el cual solicitó copias simples del expediente formado con motivo del cambio de régimen electoral promovido por el municipio y así estuviera en posibilidades de darle seguimiento. Mediante oficio IEEPCO/DESNI/3609/2022 de fecha 07 de noviembre de 2022, la DESNI autorizó la expedición de copias simples solicitadas, consistentes en 72 fojas en formato digital (CD) y que fueron entregadas por conducto de la persona autorizada para ello.
- XI. Solicitud de Informe.** Mediante oficio IEEPCO/DESNI/478/2023 de fecha 21 de abril de 2023 la Dirección Ejecutiva solicitó al Presidente Municipal de San Baltazar Chichicápam, Ocotlán de Morelos, Oaxaca, informara si aun persistía la pretensión de cambiar de régimen Electoral en su municipio.
- XII. Integración y rotación de las Presidencias de las Comisiones Permanentes del Consejo General de este Instituto.** Por Acuerdo número IEEPCO-CG-86/2022⁴, aprobado en la sesión extraordinaria urgente celebrada el 19 de noviembre de 2022, el Consejo General de este Instituto determinó la nueva integración y rotación de Presidencias de diversas Comisiones, entre ellas, la Permanente de Sistemas Normativos Indígenas cuya vigencia será hasta el 08 de noviembre de 2023, de conformidad con el punto resolutivo Tercero.
- XIII. Instalación de la Comisión Permanente de Sistemas Normativos Indígenas.** El 25 de noviembre de 2022⁵, se realizó la sesión de instalación de la Comisión Permanente de Sistemas Normativos Indígenas integrada por la Consejera Electoral Jessica Jazibe Hernández García, la Consejera Presidenta Elizabeth Sánchez González y el Consejero Electoral Wilfrido Lulio Almaraz Santibáñez.

⁴ Disponible para su consulta en https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2022/IEEPCOOG_86_2022.pdf

⁵ Disponible para su consulta en <https://www.youtube.com/watch?v=j8kwxSAsj0>

XIV. Solicitud cambio de régimen para el nombramiento de autoridades municipales. Mediante oficio sin número, recibido en la Oficialía de Partes de este Instituto el día 18 de mayo de 2023, registrado bajo el folio interno 001915, el Presidente Municipal de San Baltazar Chichicápam solicitó el cambio de régimen para el nombramiento de autoridades municipales, es decir, pasar del Sistema de Partidos Políticos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas (SNI). Para justificar la petición, explicó que:

En ese sentido, el municipio de San Baltazar Chichicápam, desde antes que se creara el estado mexicano y sus instituciones, se ha venido gobernando a través de su sistema normativo.

Explicamos que nuestro municipio sin consentimiento de su población y menos aún si (sic) anuencia de nuestra Asamblea General, fue registrado por el régimen de partidos políticos para elegir a sus autoridades municipales, al interior de la comunidad, es la Asamblea quien elige al o la candidata cada cuando se tenga que renovar a los integrantes del ayuntamiento, es la misma autoridad que escoge el partido político con quien se va a registrar. Pese a ello y por experiencia de las últimas elecciones, en donde los acuerdos de la Asamblea General Comunitaria y la forma de organización interna se ha visto en riesgo por imposiciones de los partidos políticos en contra de los acuerdos de las Asambleas, la población de San Baltazar Chichicápam inicio un proceso de reflexión y decidió ya no continuar con esa simulación y menos aún permitir que agentes externos tomen decisiones por ellos.

También, la autoridad municipal informó que la decisión de aprobar el cambio de régimen ya la analizaron en dos ocasiones, es decir, el asunto ya fue tratado y aprobado en Asamblea General Comunitaria de fecha 30 de enero de 2022 y en la Asamblea General Comunitaria del día 23 de octubre de 2022, por tal motivo, pidió que se ponga a consideración del Consejo General la decisión que han tomado de aprobar el cambio de régimen o de Sistema de Elección de sus autoridades municipales, pasando del Sistema de Partidos Políticos y retornando al Sistema Normativo Indígena.

A su petición, anexó copias certificadas de las referidas Actas de Asamblea:

A) Acta de Asamblea General de fecha 30 de enero de 2022: De dicha documentación, se desprende que el 30 de enero del 2022, se celebró la Asamblea General Comunitaria, conforme al siguiente Orden del Día:

1. Pase de lista.
2. Instalación legal de la asamblea.
3. Nombramiento de la Mesa de los Debates, un Secretario y cuatro escrutadores.
- 4. Información y análisis:**

- a) Presentación del cabildo.
 - b) Entrega y recepción.
 - c) Caso del agua potable.
 - d) Problema de la basura.
 - e) Caso de Ignacia Vásquez.
 - f) Caso de Genaro Rodrigo.
 - g) Caso de Juanita López López.
 - h) Cambio de régimen de sistemas normativos por partidos políticos a usos y costumbres.**
 - i) Elaboración de un proyecto interno con la participación de los diferentes comités y autoridades auxiliares de la comunidad.
 - j) Tramites y permisos de construcción.
 - k) Sanción por inasistencias a la Asamblea General.
5. Asuntos generales:
 - a) Servicios de la ambulancia
 - b) Caso de Edgar Guillermo Altamirano Rebollar y de Antonio San Germán.
 6. Tareas y acuerdos.
 7. Clausura de la Asamblea.

B) Acta de Asamblea General de fecha 23 de octubre de 2022: De dicha documentación, se desprende que el 23 de octubre del 2022, se celebró Asamblea General Comunitaria, conforme al siguiente Orden del Día:

1. Registro de asistencia.
2. Instalación legal de la asamblea.
3. Nombramiento de la mesa de los debates a) Un secretario, b) Cuatro escrutadores.
4. Lectura del Acta de la Asamblea anterior.
5. Información general: a) Trabajos realizados, b) Participación de los Contralores, c) Entradas y salidas (de mayo a septiembre), d) Apoyo a la iglesia, e) Reparación de la retroexcavadora, f) Escritura del Rodeo, g) Información de los cazadores, h) Materiales pétreos, i) Caso Ignacia Vásquez y Genaro Rodrigo, j) Integración de Juana Castellanos.
6. Participación de los diez vecinos: a) Reparación de la iglesia.
- 7. Ratificación del regreso a usos y costumbres.**
8. Información de caso de paneles.
9. Acuerdos y tareas.
10. Asuntos Generales

XV. Solicitud a la autoridad municipal. Mediante oficio número IIEPCO/DESNI/970/2023, de fecha 24 de mayo de 2023, la DESNI solicitó al

Presidente Municipal de San Baltazar Chichicápam, remitiera las listas de asistencia de las Asambleas Generales Comunitarias de fecha 30 de enero y 23 de octubre, ambas del año 2022.

- XVI. Remisión de listas de asistencia.** Mediante oficio MSBC/2023/00069, recibido en Oficialía de Partes del Instituto el 27 de mayo de 2023, registrado bajo el folio interno 002032, el presidente Municipal de San Baltazar Chichicápam, Ocotlán, Oaxaca, remitió las firmas que respaldan la Asamblea General del 30 de enero y la Asamblea General del 23 de octubre, ambas del año 2022.
- XVII. Aprobación del Acuerdo por la Comisión Permanente de Sistemas Normativos Indígenas.** En Sesión Extraordinaria Urgente, efectuada el 13 de septiembre de 2023, la Comisión Permanente de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto aprobó por mayoría de votos el Acuerdo número IEEPCO-CPSNI-008/2023, por el que se determina la realización de la consulta previa, libre, informada y de buena fe en el municipio de San Baltazar Chichicápam, Ocotlán de Morelos, Oaxaca, con el voto a favor de la Consejera Presidenta Elizabeth Sánchez González y el Consejero Electoral Wilfrido Lulio Almaraz Santibáñez; y voto en contra de la Consejera Electoral Jessica Jazibe Hernández García.

R A Z O N E S J U R Í D I C A S:

PRIMERA. Competencia. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, fracción V, apartado C, y 116, fracción IV, en relación con el artículo 2, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, está a cargo de las elecciones locales principalmente de los Ayuntamientos, por tal razón, este Consejo General es competente para conocer y resolver el presente asunto al tratarse de una petición relacionada con el cambio de régimen para el nombramiento de autoridades municipales, es decir, pasar del sistema de partidos políticos a los Sistemas Normativos Indígenas y cuyo resultado final será precisamente la realización de elecciones bajo el régimen que al efecto se determine.

SEGUNDA. Competencia específica relativa a derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas⁶. Además de la competencia señalada en el párrafo

⁶ El Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (MEDPI) insta a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales a la utilización de mayúsculas en el término "Pueblos Indígenas" (documento identificado con el número A/HRC/24/49, propuesta 3, y disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/24/49>).

que antecede, se surte una competencia específica relativa a los derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que se desprende de una interpretación sistemática y funcional de los preceptos indicados en el párrafo anterior, en relación con los artículos 114 TER, 16 y 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Local; así como, de los artículos 15, 31, fracción VIII, y 32, fracción XX38, fracción LXVIII, de la LIPEEO.

Tales disposiciones reconocen el principio de pluriculturalidad sustentado en los Pueblos Indígenas, así como el derecho de elegir a sus autoridades a través de sus normas⁷, instituciones y prácticas democráticas, que se encuentra reconocido y protegido adicionalmente por el artículo 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 4 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y XXI de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Así mismo, se establece en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en su artículo 5, que en la aplicación de dicho instrumento internacional “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente”; así también “deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos” y “adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo”.

Adicionalmente, el Convenio 169 dispone, en su artículo 8 que “al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario”, y entre ellas “el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”

Cabe señalar, que conforme a lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Federal, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos; lo que obliga a “tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los Pueblos indígenas de la población en general

⁷ Tesis de Jurisprudencia LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO y tesis 1^a. CCXCVI/2018 (10^a.) PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA PROTECCIÓN QUE EXIGE EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, IMPLICA EL RECONOCIMIENTO DE DISTINTOS SISTEMAS NORMATIVOS CONFORMADOS POR DISPOSICIONES JURÍDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y USOS Y COSTUMBRES DE AQUÉLLOS.

y que conforman su identidad cultural”, es decir, las “particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”⁸, lo cual es concordante con el artículo 8.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Esto es así, porque el derecho de autodeterminación de los pueblos indígenas encuentra su razón de ser en que tal derecho es indispensable para la preservación de sus culturas, lo cual, es un componente esencial del Estado Mexicano, ya que de acuerdo con el artículo 2º de la Constitución Política Federal, la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas.

Desde luego, se tiene presente el principio de pluralismo cultural, el derecho a la autodeterminación de las comunidades y pueblos indígenas y el derecho a la autonomía para definir sus propios Sistemas Normativos, instituciones, procedimientos y prácticas tradicionales en la designación de autoridades reconocidas en el artículo 2º de la Constitución Federal, resolviendo las cuestiones planteadas con una perspectiva intercultural⁹ y reconociendo el pluralismo jurídico a fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos humanos, de tal forma que, la intervención de este Instituto tiene como objetivo principal convalidar los actos electivos para que surtan efectos legales plenos en los distintos ámbitos de la relación entre la normatividad y los sistemas normativos indígenas con el Estado.

Así, desde la perspectiva intercultural y de género, así como el pluralismo jurídico, esta autoridad tiene la obligación de respetar, por un lado, el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas y, por el otro, el derecho de las mujeres indígenas su derecho de participar en condiciones de igualdad. Esto porque, de conformidad con los artículos 24 (igualdad ante la ley) y 1.1 (obligación de respetar los derechos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos”.

TERCERA. Derecho a la consulta. El derecho a la consulta previa, del que son titulares los pueblos indígenas, tiene su origen en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales. De acuerdo con el tipo de iniciativa tiene dos componentes: la consulta propiamente dicha que debe estar orientada a lograr

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), *Caso Comunidad Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay*. Fondo Reparaciones y Costas, sentencia 17 de junio de 2005, párrafos 51 y 63.

⁹ Jurisprudencia 19/2018 de rubro JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

un acuerdo, por otra parte, cuando el impacto de la iniciativa sea mayor y pueda poner en peligro la sobrevivencia del pueblo o comunidad, no es suficiente la consulta sino que se exige el consentimiento, sin el cual la iniciativa no podría llevarse a cabo.

Este derecho esta intrínsecamente relacionado con la autonomía y libre determinación y otros derechos, como el derecho a la participación política, el derecho a preservar y fortalecer sus culturas, lenguas e instituciones, el derecho a mantener sus territorios, el derecho a sus propias formas de organización social y al nombramiento de autoridades, el derecho a la salud, a la educación y al desarrollo.

En el sistema de Naciones Unidas se define este como un “derecho angular” por lo que, para su implementación, es necesario que el Estado “realice consultas en profundidad con las instituciones representativas de los pueblos indígenas que después se hagan los esfuerzos necesarios, en la medida de lo posible, para encontrar soluciones conjuntas, ya que esto es la piedra angular del diálogo”¹⁰.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)¹¹, la obligación de garantizar las consultas recae en los gobiernos y no en particulares o empresas privadas. El Estado es el responsable de garantizar que se tomen las medidas de consulta y participación necesarias. Así mismo es su responsabilidad garantizar que los acuerdos a que se llegue a lo largo del proceso de consulta se respeten y honren.

De conformidad con lo anterior, este derecho podría definirse como la búsqueda de un acuerdo o consentimiento entre el Estado, a través de las instituciones como es éste órgano autónomo, empresas y los pueblos indígenas respecto a medidas legislativas o administrativas que los afecte directamente, por medio de un diálogo intercultural que garantice su inclusión en los procesos de toma de decisión del Estado y la adopción de medidas respetuosas de sus derechos fundamentales.

Los parámetros de implementación de la consulta se encuentran esencialmente en los estándares internacionales, es decir, lo que sobre el particular ha dicho el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), la Comisión de Expertos de la OIT, la Relatoría Especial de Pueblos Indígenas de ONU, tomando en cuenta así mismo como criterio interpretativo, lo que altos tribunales de justicia de países de América Latina que han suscrito la Convención Americana de DDHH, han dicho en sentencias y resoluciones.

La base jurídica de este derecho lo encontramos en lo que conocemos como el

¹⁰ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.^a reunión, 2011, disponible para su consulta en [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2011-100-1A\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2011-100-1A).pdf)

¹¹ Sentencia del pueblo de Sarayaku vs Ecuador.

bloque de constitucionalidad, específicamente en:

- Los artículos 2 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Los artículos 6 y 7 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT);
- Los artículos 5, 18, 19, 30 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
- Los artículos XX y XXIII de la Declaración Americana sobre los derechos de los pueblos indígenas.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) es una de las fuentes de derecho internacional más garantistas en materia de consulta previa. En general, las sentencias de la Corte tienden a determinar con alto nivel de detalle los casos en los cuáles debe realizarse la consulta; establecen en algunos casos que potencialmente generen un impacto significativo, la necesidad de ir más allá de la mera consulta, destacando la necesidad de obtener el consentimiento libre, previo e informado.

En el ámbito convencional, el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización internacional del Trabajo señala: Al aplicar sus disposiciones los gobiernos deberán: *consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.*

El mismo numeral dispone además que los gobiernos deberán:

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsable de políticas y programas que les conciernan.

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

De igual manera, el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas dispone:

Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas y administrativas que los afecten.

En el mismo tenor, los mecanismos de control de la Organización Internacional del Trabajo, como son la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)¹² como los Comités encargados de examinar las reclamaciones presentadas, se han pronunciado en diversas ocasiones respecto al tema de las consultas, y han establecido los siguientes criterios:

La consulta que se realice debe ser previa a la adopción de dichas medidas.

Se deberán establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente en la adopción de decisiones acerca de asuntos que sean de su interés.

Una reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el Convenio.

Es necesario desplegar esfuerzos para intentar generar consensos e cuanto a los procedimientos, facilitar su acceso dándoles amplia difusión y crear un clima de confianza con los pueblos indígenas que propicie un diálogo productivo.

Dada la diversidad de los pueblos indígenas, el Convenio no impone un modelo de institución representativa, lo importante es que éstas sean el fruto de un proceso propio, interno de los pueblos indígenas, y es fundamental cerciorarse que la consulta se realiza con las instituciones realmente representativas de los pueblos interesados.

Respecto al derecho de consulta conferida a favor de las Comunidades y Pueblos Índigenas, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) al resolver el amparo en revisión 631/2012, en sus primeros criterios, afirma:

COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.-
La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos

¹² "Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitos de la OIT", disponible para su consulta en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_205230.pdf

*humanos de índole procedural, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, **todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses**, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.*

Respecto de la relevancia, dimensión y requisitos esenciales para su cumplimiento, destacan los criterios que se citan:

DERECHO HUMANO A LA CONSULTA PREVIA A LAS PERSONAS Y PUEBLOS INDÍGENAS. SU DIMENSIÓN Y RELEVANCIA¹³. Las personas y pueblos indígenas, por su particular situación social, económica o política, se han visto históricamente *impedidos o limitados en la participación de las decisiones estatales*. Por ello, el reconocimiento, promoción y protección de su derecho humano a la consulta previa, contenido en los artículos 20., apartado B, fracciones II y IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 6, numeral 1, 15, numeral 2, 22, numeral 3, 27, numeral 3 y 28 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, emana de la conciencia y necesidad de abogar de manera especial por los intereses de las poblaciones humanas de base indígena, ligadas a su identidad étnico-cultural, mediante un proceso sistemático de negociación que implique un genuino diálogo con sus representantes. Así, la dimensión y relevancia del derecho indicado, respecto de medidas administrativas o legislativas de impacto significativo sobre el entorno de los grupos mencionados, se erigen también como un mecanismo de equiparación para garantizar su participación en las decisiones políticas que puedan afectarlos, con el propósito de salvaguardar su derecho a la libre determinación, así como los demás culturales y patrimoniales.

PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO¹⁴. De conformidad con los estándares internacionales en materia de protección a los derechos de las comunidades indígenas, las

¹³ Disponible para su consulta en <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2019077>

¹⁴ Disponible para su consulta en <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011956>

características específicas del procedimiento de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza de la medida propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso concreto si el proceso de consulta realizado por las autoridades cumple con los estándares de ser: a) previa al acto, toda vez que debe llevarse a cabo durante la fase de planificación del proyecto, con suficiente antelación al comienzo de las actividades de ejecución; b) culturalmente adecuada, ya que debe respetar sus costumbres y tradiciones, considerando en todo momento los métodos tradicionales que utilizan en la toma de sus decisiones; en ese sentido, las decisiones que las comunidades indígenas tomen de acuerdo con el ejercicio de sus usos y costumbres deben respetarse en todo momento, lo que implica que las autoridades deben llevar a cabo la consulta, a través de medios e instrumentos idóneos para las comunidades indígenas, de suerte que la falta de acceso a las tecnologías de la información, no signifique un menoscabo en el ejercicio de este derecho; c) informada, al exigir la existencia de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto, debiendo adoptar todas las medidas necesarias para que sea comprensible, por lo que si así lo requiere el caso concreto, deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades o pueblos involucrados, así como con todos los elementos necesarios para su entendimiento, de manera que los tecnicismos científicos no constituyan una barrera para que las comunidades puedan emitir una opinión; y d) de buena fe, pues la consulta exige la ausencia de cualquier tipo de coerción por parte del Estado o de particulares que actúen con su autorización o aquiescencia. Asimismo, debe efectuarse fuera de un ambiente hostil que obligue a las comunidades o pueblos indígenas a tomar una decisión viciada o precipitada.

En alcance a lo anterior, la Segunda Sala de la SCJN, emitió la jurisprudencia 11/2023 (11a.)¹⁵ que se cita:

DERECHO A LA CONSULTA PREVIA. EL DEBER DE LLEVARLA A CABO SE ACTUALIZA ANTE LA MERA POSIBILIDAD DE QUE LA DECISIÓN ESTATAL AFECTE O INCIDA DE MANERA DIRECTA O DIFERENCIADA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, SIN QUE RESULTE EXIGIBLE LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO Y SU IMPACTO SIGNIFICATIVO¹⁶.

Hechos: Una comunidad indígena promovió amparo indirecto contra la Manifestación de Impacto Ambiental emitida por la Secretaría de Medio

¹⁵ Esta tesis se publicó el viernes 03 de marzo de 2023 en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 06 de marzo de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021. El criterio deviene del amparo en revisión 498/2021 relacionada con la Comunidad Mayo-Yoreme "Lázaro Cárdenas", con asiento en el campo pesquero del mismo nombre, en el Municipio de Ahome, Sinaloa.

¹⁶ Disponible para su consulta en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026054>

Ambiente y Recursos Naturales, con base en la cual se autorizó el proyecto de construcción y operación de una planta de amoniaco en la misma bahía en que se encuentran asentados los miembros de tal comunidad. La autoridad responsable señaló que tal proyecto no constituye un peligro o perjuicio ambiental significativo, por lo cual era innecesario que se realizara una consulta previa. Correspondió a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer del amparo en revisión.

Criterio jurídico: *La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho humano a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe, debe realizarse ante la mera posibilidad de afectación o incidencia en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, sin que resulte exigible acreditar el daño ni su impacto significativo.*

Justificación: *Conforme al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como al corpus iuris de los pueblos indígenas y tribales, el deber de realizar una consulta previa no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serán perjudicados. Es decir, más allá del "grado de afectación" que pudiese tener una determinada decisión estatal, lo relevante es tener en cuenta que, si ésta es susceptible de impactar o ser resentida por las comunidades indígenas de manera directa o diferenciada al resto de la población, resultará necesario garantizar su participación. Tan es así, que este Tribunal Constitucional no sólo ha ordenado que se celebren tales consultas cuando el actuar estatal apareje posibles perjuicios, sino incluso cuando pueda aparejar ciertos beneficios para esas poblaciones –pues la determinación de si algo es verdaderamente benéfico para tales comunidades forma parte del objetivo de la consulta previa–. Por ende, el nivel de impacto o magnitud de la afectación es una cuestión que debe valorarse no para determinar la procedencia de la consulta –basta para ello la probable afectación o incidencia–, sino para determinar si en el proceso consultivo es suficiente con tomar en cuenta las opiniones de la comunidad indígena o, por el contrario, si resulta necesario obtener su consentimiento –cuando la decisión estatal les afecte en forma directa y significativa–. En el entendido de que la exigencia de consentimiento no confiere a los pueblos y las comunidades indígenas un poder de veto, sino que más bien establece la necesidad de elaborar procedimientos de consulta con el fin de hacer todo lo posible por lograr el consenso de todas las partes interesadas.*

Sobre este derecho colectivo, la Sala Superior del TEPJF emitió la jurisprudencia jurisprudencia 37/2015¹⁷:

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS.- De la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos/Indígenas y Tribales en Países Independientes, se advierte que la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos. En ese sentido, las autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, tienen el deber de consultar a la comunidad interesada, mediante mecanismos eficaces que garanticen su conocimiento, y por conducto de sus instituciones representativas, cada vez que pretendan emitir alguna medida susceptible de afectarles directamente, con el objeto de garantizar la vigencia de sus derechos indígenas y el desarrollo integral de pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita un vínculo a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas estuvieran agraviados.

El 11 de julio de 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación General 27/2016¹⁸ sobre el derecho a la Consulta Previa de los Pueblos y Comunidades Indígenas de la República Mexicana, donde explicó que el “núcleo esencial de un derecho humano se integra por los componentes que lo distinguen de otros derechos, dan vida e identifican elementos que deberán ser real y efectivamente protegidos, constituye aquello que hace reconocible al derecho” (párrafo 50), así, “el derecho a la consulta tiene al menos cinco características que integran su núcleo duro y que por tanto, lo hacen reconocible: previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada” (párrafo 54).

De igual manera la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consideró que:

¹⁷ Disponible para su consulta en <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026054>

¹⁸ Disponible para su consulta en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_027.pdf

El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática¹⁹.

Por su parte, la Constitución de Oaxaca reconoce y tutela este derecho en su artículo 16, párrafo tercero:

Los pueblos indígenas y afromexicanos tienen derecho a ser consultados de manera libre, previa e informada, mediante procedimientos apropiados y culturalmente pertinentes y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles, con la finalidad de llegar a un acuerdo u obtener su consentimiento. Para este defecto, el Estado deberá celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos interesados, de conformidad con principios y normas que garanticen el respeto y el ejercicio efectivo de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas reconocidos en la Constitución Federal y en los instrumentos internacionales en la materia.

A su vez, la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca tiene por objeto establecer los principios, bases y procedimientos para garantizar el derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Oaxaca, la cual busca integrar los esquemas comunitarios de toma de decisiones que utilizan tradicionalmente los pueblos o comunidades indígenas para permitirles ejercer su derecho de participación política de una manera más adecuada y cercana a sus propias formas de convivencia.

Por tal, el artículo 6 de la Ley referida prevé que la consulta previa, libre, informada y de buena fe, será procedente cuando alguna autoridad del ámbito estatal o municipal, de acuerdo con sus atribuciones, prevea medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, y en el artículo 7 de la misma Ley establece que en general deben ser materia de consulta, toda medida legislativa o administrativa susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En este sentido, el numeral 32 del ordenamiento local en cita dispone que toda consulta se desarrollará en las siguientes etapas:

I. Preparatoria.

¹⁹ Caso Saramaka vs Surinam de la Corte IDH, párrafos 212 a 217.

- II. Acuerdos previos.
- III. Informativa.
- IV. Deliberativa.
- V. Consultiva.
- VI. Seguimiento y Verificación.

Por lo que hace a la etapa preparatoria, de conformidad con el artículo 34 de la normativa que se viene invocando, el Instituto como autoridad responsable debe, al menos:

- I. Identificar a los actores que participan en el proceso;
- II. Delimitar la materia sobre la cual se realiza la consulta
- III. Determinar el objetivo o finalidad de la consulta;
- IV. Determinar el tipo de consulta y la propuesta de procedimiento;
- V. Proponer el Programa de Trabajo y calendario;
- VI. Proponer el presupuesto y financiamiento;
- VII. Identificar la lengua indígena a utilizarse en el proceso

CUARTA. Determinación del Consejo General. Conforme a lo expuesto, se procede ahora a realizar el estudio de la solicitud de cambio de régimen electoral presentada por el Presidente Municipal de San Baltazar Chichicápam, Ocotlán, Oaxaca, misma que tiene diversos antecedentes detalladas en el primer capítulo de este Acuerdo y tiene su respaldo, al menos, en las Actas de Asambleas de fecha 30 de enero de 2022 y 23 de octubre de 2022, efectuadas en el municipio de San Baltazar Chichicápam, Ocotlán, Oaxaca.

a) Contexto de San Baltazar Chichicápam, Oaxaca. Para estar en condiciones de realizar el estudio respectivo y conforme a la obligación de esta autoridad de “tomar en consideración las características propias que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural”, es decir, “sus particularidades propias, sus características económicas y sociales, así como su situación de especial vulnerabilidad, su derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres”²⁰, es indispensable precisar que San Baltazar Chichicápam, es un municipio que se localiza en la parte central del estado de Oaxaca (Méjico), al sureste de la capital del mismo, al este del distrito de Ocotlán, en la región de los Valles Centrales, en las

²⁰ Corte IDH, Cxaso Comunidad Indígena Yakyé Axa Vs. Paraguay, sentencia 17 de junio de 2005, párrafos 51 y 63.

coordenadas 96° 29' longitud oeste y 16° 46' latitud norte, a una altitud de 1. 540 metros sobre el nivel del mar.

Chichicápam significa “En el agua amarga”. Se compone de las voces apan “agua” y chichic “amargo”. San Baltazar es en honor de unos de los tres Reyes Magos. En otra interpretación toponímica se denomina “Río de la amargura”, aunque también puede significar “Lugar donde se trabaja la lana”. Se consideran como una comunidad zapoteca donde el 98% de la población son “conservadores de su lengua materna zapoteca y el 64% de la población es bilingüe”²¹, conforme a los datos del Censo 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el 88.8% de la población de 3 años y más hablan el zapoteco.

Oaxaca, se integra por 570 municipios y con dos Sistemas electorales vigentes: el de Partidos Políticos y el de los Sistemas Normativos Indígenas. San Baltazar Chichicápam es uno de los 153 municipios que actualmente se rige por el Sistema de Partidos Políticos para el nombramiento de sus autoridades. Es así que las actuales autoridades municipales fueron electas en el proceso ordinario electoral, efectuado el 10 de junio de 2021, respecto de la elección ordinaria de concejalías a los Ayuntamientos por el sistema de partidos políticos para el periodo 2022-2024, por tal, este Instituto les expidió la Constancia Mayoría y Validez por resultar ser la planilla ganadora postulada en ese entonces por el Partido del Trabajo, documental que además de obrar en los archivos de este Instituto y ser un hecho notorio, la autoridad peticionaria la adjuntó a su escrito.

De esta manera, aún cuando tiene este régimen electoral para el nombramiento de sus autoridades, conforme lo detalló el Presidente Municipal en su petición de cambio de régimen, son una comunidad indígena de ascendencia zapoteca y prevalece su Sistema Normativo Indígena en la toma de decisiones a través de la máxima autoridad de expresión comunitaria que es la Asamblea General Comunitaria.

b) Asambleas Generales Comunitarias. De acuerdo a las documentales que obran en el expediente y que fueron aportadas por la autoridad municipal, hasta el momento llevan celebrando tres Asambleas Generales Comunitarias donde han abordado lo relativo al cambio de régimen electoral, a continuación se detallan:

²¹ Plan Municipal de Desarrollo Rural Sustentable, disponible en https://www.finanzas.oaxaca.gob.mx/pdf/inversion_publica/pmds/08_10/112.pdf

1.- Asamblea General Comunitaria celebrada el 11 de junio de 2017. Esta Asamblea General Comunitaria contó con la presencia de 757 personas, de las cuales 228 fueron mujeres y 529 hombres, de la cual derivó el acuerdo de retomar el tema de regresar al Sistema Normativo Indígena, por ello, para investigar y reunir los requisitos para realizar el trámite del cambio de régimen electoral, nombraron de forma directa a dos personas por cada Sección para integrar una Comisión que quedó como se detalla:

N	NOMBRE	SECCIÓN
1	Rodrigo San Juan Rebollar	Primera
2	Lucio Martínez Rebollar	
3	Bernardo Oliverio Carranza Hernández	Segunda
4	Juan Lorenzo Santiago Vásquez	
5	Bernardino Santiago Vásquez	Tercera
6	Narciso Santiago Mendoza	

Posteriormente, con fecha 17 de agosto de 2019, 58 personas de las cuales 4 fueron mujeres y 54 hombres, presentaron un escrito donde solicitaron al entonces Presidente Municipal llevara a cabo el trámite para el cambio de régimen electoral de su comunidad, argumentando que la ciudadanía en general ha considerado la opción de retomar las bases institucionales y principios generales de los usos y costumbres para la elección y nombramiento de sus autoridades municipales, como una alternativa de solución a la problemáticas de gobernabilidad, caracterizada por una pérdida de legitimidad del modelo de gobiernos electos por el régimen de partidos políticos.

2.- Asamblea General Comunitaria celebrada el 30 de enero de 2022. En referida Asamblea iniciaron con el registro de asistencia, contando con la presencia de 742 personas, no obstante, de la revisión que se realizó a las listas de asistencia, se advierte que contó con la asistencia real de 755 personas, de las cuales 198 fueron mujeres y 557 fueron hombres.

Con el porcentaje de asistencia, declararon el quórum legal y siendo las once horas con dos minutos del 30 de enero de 2022, instalaron legalmente la Asamblea; agotados los dos primeros puntos del Orden del Día, continuaron con el nombramiento de la Mesa de los Debates y por mayoría visible acordaron nombrarla de manera directa, la cual quedó conformada por un Secretario y cuatro escrutadores.

Una vez nombrada la Mesa de los Debates, dieron continuidad a la Asamblea con los demás puntos y sus respectivos incisos del Orden del Día, una vez que llegaron al punto número 4 inciso h) relativo al “Cambio de régimen de Sistemas Normativos por partidos políticos a usos y costumbres” (sic), conforme al acta de asamblea respectiva, se asentó que a través de un consenso y por mayoría visible de la ciudadanía, levantaron la mano para aprobar el cambio de régimen de Partidos Políticos a Sistemas Normativos Indígenas, estableciendo además como acuerdo que su cuerpo jurídico se encargaría de iniciar los trámites de gestión ante este Instituto.

Agotados los puntos 4 y 5 con sus respectivos incisos, pasaron al punto número 6 relativo a “Acuerdos y tareas”, en esta parte, determinaron que: “este año se inicia los trámites de gestión ante el IEEPCO para cambio de régimen a usos y costumbres” (sic), culminado lo anterior, procedieron al último punto del Orden del Día y clausuraron la Asamblea a las 17:38 del mismo día de su inicio.

3.- Asamblea General Comunitaria celebrada el 23 de octubre de 2022. Si bien en esta Asamblea General Comunitaria, no se indica con qué número de asistentes se declaró la existencia del quórum legal, de la revisión que se realizó a las listas de asistencia, se advierte que contó con la asistencia de 512 personas, de las cuales 130 fueron mujeres y 382 fueron hombres.

Así, en la Asamblea General Comunitaria de referencia, fueron citados a dicha Asamblea la Autoridad Municipal Constitucional, el Comisariado de Bienes Comunales, el Alcalde Único Constitucional, los integrantes del Comité de la Presa y la ciudadanía de San Baltazar Chichicápam con la finalidad de llevar a cabo la Asamblea General para acordar sobre la organización, unidad y progreso de la comunidad.

Conforme al Orden del Día, como primer punto, realizaron el registro de asistentes, después, el Presidente Municipal procedió a instalar legalmente la Asamblea siendo las 11:23 del día 23 de octubre de 2022.

Hecho esto, continuaron con el nombramiento de forma directa de la Mesa de Debates, la cual quedó conformada por un Secretario y cuatro escrutadores. Siguiendo el desarrollo de la Asamblea, en cuanto a lo que nos interesa, llegaron al punto número 7 del Orden del Día, donde acordaron lo que se transcribe a continuación:

“7.- RATIFICACIÓN DEL REGRESO A USOS Y COSTUMBRES. SE RATIFICA EL ACUERDO DE LA ASAMBLEA ANTERIOR DE MANERA UNANIME, EL REGRESO A LOS USOS Y COSTUMBRES DE LA COMUNIDAD DE SAN BALTAZAR CHICHICAPAM PARA EL

NOMBRAMIENTO DE SUS AUTORIDADES MUNICIPALES Y ASÍ HACER VALER SU AUTONOMÍA.”

Acto seguido, desahogaron los últimos puntos del Orden del Día y al no existir algún tema pendiente de abordar, el Presidente Municipal procedió a clausurar la Asamblea a las 17:52 horas del mismo día de su inicio.

c) Consideraciones del Consejo General.

De lo anterior, este Consejo General considera necesario tomar en cuenta los siguientes datos para poder adoptar una determinación conforme a las circunstancias particulares de la comunidad y en función de la petición para el cambio de régimen electoral.

Para ello, resulta de vital importancia considerar el número de personas registradas en las listas nominales que se ocuparon en los últimos dos procesos ordinarios electorales de renovación de los Ayuntamientos por el sistema de partidos políticos, el número de personas mayores de edad y más, conforme al Censo 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que tiene el municipio, así como el nivel de participación que han tenido las últimas 3 asambleas generales comunitarias donde se existen pronunciamientos sobre el cambio de régimen electoral para el nombramiento de sus autoridades:

Proceso electoral ordinario 2017-2018 ²²		Proceso electoral ordinario 2020-2021 ²³		Censo 2020 INEGI		Participación en Asambleas		
Lista nominal	Votos emitidos	Lista nominal	Votos emitidos	Personas de 18 años y más	11 de junio 2017	30 de enero 2022	23 de octubre 2022	
2,233	1,947	2,259	1,826	2028	757	755	512	

De este modo, tenemos que el porcentaje de participación en las últimas dos jornadas electorales fueron:

Proceso Electoral Ordinario 2017-2018		
Lista nominal	Votos emitidos	Porcentaje
2,233	1,947	87.19%

Proceso Electoral Ordinario 2020-2021		
Lista nominal	Votos emitidos	Porcentaje
2,259	1,826	80.83%

²² Disponibles para su consulta: http://ieepco.org.mx/publicado_computo/concejales.html

²³ Disponibles para su consulta: [http://https://www.ieepco.org.mx/computos2020/concejales.html](https://www.ieepco.org.mx/computos2020/concejales.html)

En cambio, el número de personas que han asistido a las 3 últimas Asambleas Generales Comunitarias, donde aprobaron y ratificaron el cambio de régimen electoral para el nombramiento de autoridades municipales, es menor en comparación con el nivel de participación registrada en los últimos dos procesos electorales ordinarios.

Asambleas Generales Comunitarias	
Fecha	Personas asistentes
11 de junio 2017	757
30 de enero 2022	755
23 de octubre 2022	512

Bajo esta consideración, al ser inferior el número de personas que están de acuerdo con el cambio de régimen para elegir a las concejalías del Ayuntamiento, dicha modificación podría eventualmente afectar al resto de la población que no ha asistido a las asambleas pero que ejercen el derecho al voto activo durante la jornada electiva y son de la misma comunidad.

Por lo que, la petición presentada ante este Instituto respecto del cambio del régimen electoral en la comunidad del municipio de San Baltazar Chichicápam pretende que este Consejo General emita un pronunciamiento acerca de la factibilidad de su procedencia o improcedencia, lo cual se traduce de una medida administrativa que puede derivar en una reconfiguración política que podría afectar a una parte de la comunidad.

Entonces, la sola circunstancia de que con la emisión de una medida administrativa por parte del Consejo General del Instituto que pueda afectar el ejercicio de los derechos político electorales, es lo que actualiza la obligación de este organismo autónomo, como autoridad responsable, de efectuar una consulta previa, libre e informada con la comunidad zapoteca mencionada, en términos del artículo 6, 7, fracción I, 10 y 11 de la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, así como todas las consideraciones precisadas en la Tercera Razón Jurídica.

En este sentido, el Presidente Municipal de San Baltazar Chichicápam, en su petición, manifestó que no era necesario la realización de un proceso de consulta dado que la decisión sobre el cambio de régimen ya fue “debatido, reflexionado y consensado”, además, porque la determinación tiene su base en el derecho a decidir libremente la forma en que nombrarán a sus autoridades.

Y en efecto, la postura de la autoridad municipal tiene sustento constitucional dado que una vertiente del derecho a la autonomía y libre determinación de las comunidades indígenas es precisamente la de poder nombrar a sus autoridades bajo sus propias normas, instituciones, procedimientos y prácticas tradicionales, tal como lo reconoce y protege el artículo 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal.

Sin embargo, no debe perderse de vista que, como ya se precisó, el porcentaje de población que respalda el cambio de régimen electoral, hasta este momento, es inferior a la que tradicionalmente participa en un proceso electoral ordinario, y la modificación que se pretende tiene relación directa con un mecanismo de participación para la elección de las autoridades municipales.

Por eso, la necesidad de llevar a cabo un proceso de consulta radica en permitir, o generar condiciones, a fin que toda la ciudadanía de la comunidad de San Baltazar Chichicápam tenga oportunidad de expresar su voluntad y que así puedan determinar, entre otros aspectos, bajo qué régimen realizar la elección de las concejalías al Ayuntamiento.

Al respecto, proceder de esta manera ante una situación de esta naturaleza no es algo aislado. Más bien, tiene su justificación y congruencia en la normatividad indicada en la Tercera Razón Jurídica y en diversos antecedentes de igual naturaleza.

Por ejemplo, en este Instituto existe un precedente relacionado con San Andrés Cabecera Nueva donde, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia SUP-JDC-3131/2012²⁴ de la Sala Superior del TEPJF, se realizó en noviembre de 2012 un proceso consulta para decidir sobre la permanencia en el régimen de partidos políticos. En consecuencia, por Acuerdo número CG-IEEPCO-40/2012²⁵, el Consejo General determinó la prevalencia del régimen de partidos políticos al haber obtenido 750 votos en contraposición a los 433 votos emitidos por las personas que pidieron regirse por el Sistema Normativo Indígena (SIN).

Adicional a ello, esta también lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF en San Luis Acatlán, Guerrero (SUP-JDC-525/2014 y SUP-JDC-2066/2014, acumulados)²⁶ y Cherán, Michoacán (SUP-JDC-9167/2011)²⁷; por la Sala Regional Distrito Federal del TEPJF en Ayutla de los Libres, Guerrero (SDF-JDC-545/2015)²⁸ y por el Tribunal Electoral de Chiapas en Oxchuc

²⁴ Disponible para su consulta en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-3131-2012.pdf

²⁵ Disponible para su consulta en https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2012/Acdo_CambioRegimenElect_SanAndresCabeceraNueva2012.pdf en

²⁶ Disponible para su consulta en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-00525-2014>

²⁷ Disponible para su consulta en <https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-9167-2011>

²⁸ Disponible para su consulta en <https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SDF-JDC-0545-2015.pdf>

(TEECH/JDC/19/2017)²⁹, donde ordenaron la realización de una consulta con la finalidad de determinar bajo qué régimen efectuar las elecciones de autoridades municipales.

También, ante la falta de alguna disposición expresa en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca de cómo actuar en casos así, ya que solamente está el artículo 275 que sí establece algunas reglas para transitar del régimen de Sistemas Normativos Indígenas a Partidos Políticos, no al revés como es el caso, resulta aplicable, entre otras disposiciones, la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca³⁰ dado que nos encontramos ante el hecho de que la medida que pueda emitir el Consejo General de este Instituto es de naturaleza administrativa y es susceptible de afectar derechos colectivos de la comunidad.

Por ello, durante el proceso de Consulta Previa, Libre e Informada que se realice con la comunidad de San Baltazar Chichicápam deben de observarse las diversas disposiciones de la Ley mencionada, principalmente, los artículos 10, 11, 12, 13, 16, 19, 23, 27, 29, 32 y 40, entre otros, las relativas a la obligación de este Instituto de efectuar la consulta, las características y principios rectores, sujetos de consulta, autoridad responsable, órgano técnico y garante, intérpretes, observadores, etapas de la consulta, programa de trabajo, por mencionar algunos aspectos.

No obstante, ante la falta de alguna disposición expresa en la Ley de Consulta durante el proceso de consulta, se deberá recurrir a lo que establecen otros instrumentos de índole internacional, así como por la jurisprudencia interamericana y nacional, y la interpretación que al efecto ha realizado la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), si bien, establecen criterios, estos no imponen un modelo específico, en consecuencia, este instituto con pleno reconocimiento de la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, diseñará su modelo y mecanismo culturalmente adecuado con el consenso y participación de todos los representantes, actores, instituciones comunitarias entre los que incluyen su la máxima autoridad que es la Asamblea comunitaria, como se ha establecido en las documentales desde 2019.

²⁹ Disponible para su consulta en <https://www.tribunalelectoralchiapas.gob.mx/sentencias/TEECH-JDC-019-2017.pdf>

³⁰ Diversas porciones normativas de dicha Ley fueron impugnadas a través de la Acción de Inconstitucionalidad 200/2020, en la cual no se otorgó alguna medida para suspender la aplicación de algún precepto y, hasta esta fecha, está pendiente de resolverse. Los datos del medio de control están disponibles en <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272945>

De igual manera, así como se procedió en el caso de la comunidad de San Andrés Cabecera Nueva y cuya decisión está contenida en el Acuerdo CG-IEEPCO-40/2012, las actividades de este Instituto, como autoridad responsable en el proceso de consulta, estarán encabezados por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas y será ésta instancia quien procederá a desarrollar cada una de las etapas de la consulta, principalmente lo atinente a la construcción del Programa de Trabajo que regirá el proceso, así como **la elaboración, conjunta con la Coordinación Administrativa, del presupuesto y financiamiento, lo cual estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del Instituto.**

Esto implica, entre otros aspectos, que deberá inmediatamente establecer comunicación con la Secretaría de Interculturalidad, Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas del Gobierno del Estado, como órgano técnico (artículo 19), con la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, como órgano garante (artículo 23), con la autoridad municipal y la comunidad de San Baltazar Chichicápam, como representante de la comunidad sujeta de consulta (artículos 13 y 14), para los efectos de lo que disponen los artículos 33 y 34 de la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca.

Conclusión. En mérito de lo expuesto, con fundamento en los artículos 2º de la Constitución Federal; 114 TER, 16 y 25, apartado A, fracción II, de la Constitución Local; así como, los artículos 31, fracción VIII, 32, fracción XX, 38, fracción LXVIII, 273 y 277 de la LIPEEO; 2, 6, 7, 10, 11, 12, 13, 16, 19, 23, 27, 29, 32 y 40 de la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, se estima procedente emitir el siguiente:

A C U E R D O:

PRIMERO. De conformidad con lo establecido en la Cuarta Razón Jurídica, del presente Acuerdo, se determina la realización de un proceso de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada con la comunidad de San Baltazar Chichicapam, Oaxaca, respecto del cambio del régimen de elección de sus autoridades municipales a Sistemas Normativos Indígenas.

SEGUNDO. Por lo expuesto en el inciso **c)**, de la Tercera y Cuarta Razón Jurídica del presente Acuerdo, se instruye a la Secretaría Ejecutiva la realización de todos los actos para coadyuvar en la implementación de la consulta previa, libre,

informada, de buena fe y culturalmente adecuada en el municipio de San Baltazar Chichicápam, Oaxaca.

TERCERO. Por lo expuesto en la Tercera y Cuarta Razón Jurídica del presente Acuerdo, se instruye a la Secretaría Ejecutiva y a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas hacerse llegar de un estudio o peritaje antropológico o al menos de un estudio de contexto cultural sobre el municipio de San Baltazar Chichicápam, que permita dar cuenta de su forma de Organización, su vida comunitaria, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones, que brinde elementos para la realización de la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.

CUARTO. Por lo expuesto en la Tercera y Cuarta Razón Jurídica del presente Acuerdo, se instruye a la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas y a la Unidad Técnica de Comunicación Social, la difusión del contenido del presente Acuerdo en toda la población de San Baltazar Chichicápam, Oaxaca.

QUINTO. De conformidad con lo establecido en el artículo 27 del Reglamento de sesiones del Consejo General, publíquese el presente Acuerdo en la Gaceta Electoral de este Instituto y hágase del conocimiento público en la página de Internet.

Así lo aprobaron por unanimidad de votos las Consejeras y los Consejeros Electorales, integrantes del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, siguientes: Wilfrido Lulio Almaraz Santibáñez, Nayma Enríquez Estrada, Carmelita Sibaja Ochoa, Jessica Jazibe Hernández García, Zaira Alhelí Hipólito López y Alejandro Carrasco Sampedro, Consejero Presidente Provisional; en la sesión extraordinaria urgente celebrada en la ciudad de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, el día veintiuno del mes de septiembre de dos mil veintitrés, ante la Secretaría Ejecutiva, quien da fe.

**CONSEJERO PRESIDENTE
PROVISIONAL**

**ALEJANDRO CARRASCO
SAMPEDRO**

SECRETARIA EJECUTIVA

**ILIANA ARACELI HERNÁNDEZ
GÓMEZ**