



**JDC/174/2023**

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE: JDC/174/2023**

**ACTOR:** MATEO CARRANZA  
GONZÁLEZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO ELECTORAL Y DE  
PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE  
OAXACA

**MAGISTRADA PONENTE:**  
MAESTRA ELIZABETH BAUTISTA  
VELASCO



**OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA, A ONCE DE DICIEMBRE DE  
DOS MIL VEINTITRÉS.**

**VISTOS** los autos para resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales del Ciudadano, identificado con la clave **JDC/174/2023**, promovido por Mateo Carranza González en su carácter de Presidente Municipal de San Baltazar Chichicapam, Oaxaca; quien reclama el acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-41/2023** que entre otras cuestiones determinó la realización de un proceso de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada con dicha comunidad respecto del cambio de régimen de elección de sus autoridades municipales a Sistemas Normativos Internos.

**G L O S A R I O**

<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Constitución Local:</b>	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Sala Xalapa</b>	Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
<b>Tribunal:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.

<b>Instituto o IEEPCO:</b>	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
<b>DESNI o Dirección Ejecutiva</b>	Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Internos
<b>Ayuntamiento:</b>	Ayuntamiento de San Baltazar Chichicapam, Ocotlán de Morelos, Oaxaca.
<b>Ley de Medios Local:</b>	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Oaxaca.
<b>Actor</b>	Mateo Carranza González en su carácter de Presidente Municipal de San Baltazar Chichicapam, Oaxaca.
<b>Autoridad responsable</b>	Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
<b>Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-41/2023</b>	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 Chichicapam, Ocotlán de Morelos, Oaxaca.

## **I. ANTECEDENTES<sup>1</sup>**

**1. Reencauzamiento del juicio.** El uno de noviembre, se tuvo a la Sala Xalapa mediante acuerdo de fecha treinta de octubre de dos mil veintitrés reencauzando la demanda del Actor a este Tribunal para el conocimiento respectivo, y mediante proveído de esa misma fecha, la Magistrada Presidenta ordenó formar el expediente respectivo, asignándole la clave **JDC/174/2023** y ordenó turnarlo a su ponencia para su debida sustanciación.

**De lo narrado en la demanda y de las demás constancias del expediente se advierte lo siguiente:**

**2. Primera solicitud de cambio de régimen para el nombramiento de autoridades.** El veintiséis de febrero de dos mil

---

<sup>1</sup> En adelante todas las fechas corresponderán al año dos mil veintitrés, salvo se precise un año distinto.



dieciocho, integrantes del Ayuntamiento, presentaron solicitud ante el IEEPCO para transitar del régimen de elección de partidos políticos al de Sistemas Normativos Internos.

**3. Segunda solicitud.** El veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, integrantes del municipio solicitaron al IEEPCO la realización de una consulta previa, libre e informada a la comunidad para reconsiderar el método de elección.

**4. Tercera solicitud.** El veintitrés de octubre de dos mil diecinueve, se solicitó la presencia del titular de la *DESNI* en la celebración de la Asamblea General a realizarse el veintisiete de octubre siguiente.

**5. Solicitud de informe.** El veintiuno de abril de dos mil veintitrés, el titular de la *DESNI* solicitó al actor informara si aún persistía la pretensión del cambio de régimen electoral en la comunidad.

**6. Cuarta solicitud.** El dieciocho de mayo, el presidente municipal de San Baltazar Chichicápam, Oaxaca, reiteró al IEEPCO la solicitud de cambio de régimen para el nombramiento de autoridades municipales en el municipio.

**7. Aprobación del Acuerdo por la Comisión Permanente de Sistemas Normativos Indígenas.** En sesión extraordinaria urgente, efectuada el trece de septiembre, la Comisión Permanente de Sistemas Normativos Indígenas del IEEPCO aprobó el Acuerdo IEEPCO-CPSNI-008/2023, por el que se determinó la realización de la consulta previa, libre, informada y de buena fe en el municipio de San Baltazar Chichicápam, Ocotlán de Morelos, Oaxaca.

**8. Acuerdo impugnado (IEEPCO-CG-41/2023).** El veintiuno de septiembre, en sesión extraordinaria urgente, el Consejo General del IEEPCO determinó la realización de la consulta antes referida en los siguientes términos:

**“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 Chichicápam, 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.”

**9. Presentación de la demanda.** El veintiocho de septiembre, el actor promovió en salto de instancia ante la Sala Superior del Tribunal Electoral, juicio ciudadano federal, a fin de impugnar el acuerdo referido en el párrafo anterior. Tal medio de impugnación se radicó con la clave SUP-JDC-502/2023.

**10. Acuerdo de Sala Superior.** El veinticinco de octubre, el Pleno de la Sala Superior, determinó que la Sala Regional era competente para determinar lo que en derecho correspondiera, respecto al salto de instancia solicitado por el actor.

**11. Acuerdo de Sala Xalapa.** El treinta de octubre, dicha Sala Regional recibió el escrito de demanda y las demás constancias que la acompañan. Tal medio de impugnación se radicó con la clave **SX-JDC-305/2023**.

## **JUICIO CIUDADANO**

**12.- Reencauzamiento del juicio.** El uno de noviembre, se tuvo a la Sala Xalapa mediante acuerdo de fecha treinta de octubre reencauzando la demanda del actor a este Tribunal para el conocimiento respectivo

**13. Recepción y Turno.** - Mediante proveído de esa misma fecha, la Magistrada Presidenta ordenó formar el expediente respectivo,



asignándole la clave **JDC/174/2023** y ordenó turnarlo a su ponencia para su debida sustanciación.

**14. Radicación y cierre de instrucción.** El siete de diciembre, la ponencia instructora radicó el juicio, tuvo por recibido el escrito de *amicus curiae* y toda vez que la autoridad responsable cumplió con el trámite de los artículos 17 y 18 de la Ley de Medios, se admitió el presente medio de impugnación, así como las pruebas de las partes, y atención a que no existían pruebas pendientes por desahogar y al no advertirse alguna causal de improcedencia se declaró cerrada la instrucción.

## **C O N S I D E R A N D O S**

### **PRIMERO. COMPETENCIA**

Este Tribunal Electoral es competente para conocer y resolver la presente controversia, toda vez que el actor impugna el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-41/2023 relativo al proceso de consulta previa, libre informada, de buena fe y culturalmente adecuada con la comunidad de San Baltazar Chichicápam, Oaxaca, respecto del cambio de régimen de elección de sus autoridades municipales a Sistemas Normativos Internos Indígenas.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 25, apartado D, y 114, BIS, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, 104, 105 y 107 de la *Ley de Medios Local*.

### **SEGUNDO. PROCEDENCIA**

El presente juicio es procedente al reunir los requisitos previstos en los artículos 9 numeral 1, 82, numeral 1, 104, 105 y 107, de la *Ley de Medios Local*, conforme a lo siguiente:

**a) Forma** La demanda se presentó por escrito, en ella se señala domicilio para recibir notificaciones, se identifica la parte relativa al acto reclamado, la autoridad señalada como responsable, se expresan hechos y agravios y los preceptos presuntamente violados, se aportan pruebas, de donde se surten los supuestos del

cumplimiento formal del escrito de demanda, previstos en el artículo 9, numeral 1, y 90 de la referida *Ley de Medios*.

**b) Oportunidad.** - La demanda se promovió dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 82 de la *Ley de Medios*, ya que la **demanda fue presentada de manera oportuna dentro del plazo legal de cuatro días<sup>2</sup>. Lo anterior, considerando que el acuerdo controvertido fue aprobado el veintiuno de septiembre de la presente anualidad.<sup>3</sup>** Y la notificación del acuerdo controvertido fue realizada al actor **el veintiocho de septiembre del año que transcurre, -y en esa misma fecha el actor presentó su demanda ante la responsable-** de ahí que se considera oportuna su presentación.

**c) Legitimación e Interés Jurídico.** Se cumplen estos requisitos, toda vez que **Mateo Carranza González** acude por propio derecho y en su carácter de Presidente Municipal del Ayuntamiento.

Lo cual actualiza los supuestos previstos en los artículos 13, inciso a) y 104 de la *Ley de Medios Local*, puesto que argumenta la vulneración del reconocimiento a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno.

**d) Definitividad.** Se encuentra colmado este requisito, pues no hay medio de defensa que deba agotarse previo a acudir a esta instancia jurisdiccional.

### **TERCERO. AMICUS CURIAE**

Por acuerdo de siete de diciembre, se reservó el estudio del escrito de quienes pretenden comparecer bajo la figura de **amicus curiae**, en ese sentido debe precisarse que la figura del **amicus curiae**, es una institución jurídica por la cual, terceros ajenos a juicio a través de la presentación de escritos con el carácter **de amicus curiae**, es decir, que no son parte del conflicto, esto es, que no tienen legitimación procesal en el juicio; pueden promover de forma voluntaria, ya sea de manera autónoma o colectiva, una opinión

---

<sup>2</sup> Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 8 de la *Ley de Medios Local*.

<sup>3</sup> Véase foja 261.



técnica respecto a un caso que involucre aspectos de trascendencia internacional o nacional, que conlleven una importancia social y/o aporten elementos jurídicamente destacables; esto con la finalidad de que el juzgador pueda tomarlos a consideración al momento de dictar una resolución. De lo anterior se advierte que, si bien dicha figura se torna una herramienta de participación ciudadana en el marco de un Estado democrático de derecho, aportando al juzgador argumentos técnicos y opiniones, que pueden servir como elementos de juicio relativos a aspectos de derecho, su admisión también contempla requisitos<sup>4</sup> es decir que:

**a) Sea presentado antes de la resolución del asunto,**

**b) Por una persona ajena al proceso, que no tenga el carácter de parte en el litigio, y que**

**c) Tenga únicamente la finalidad o intención de aumentar el conocimiento del juzgador mediante razonamientos o información científica y jurídica (nacional e internacional) pertinente para resolver la cuestión planteada.**

Y si bien se colma el primer requisito al haberse presentado antes de la presente resolución, no así el segundo y tercero de los requisitos, al considerarse que tienen un interés en el presente juicio, toda vez que quienes se presentan como ***amicus curiae en la opinión respectiva*** señalaron textualmente en lo que interesa: *“...En ese orden de ideas resulta inaceptable que pese a la existencia de diversas jurisprudencias relacionadas con el tema y que la comunidad promovió en tiempo y forma el juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales desde hace mas de cinco años no han contado con una respuesta favorable.”*

*Por lo cual esperamos que este escrito cumpla con la finalidad de aportar información necesaria y suficiente y útil para los*

<sup>4</sup> Lo anterior, tiene por sustento los criterios emitidos por la Sala Superior, en las jurisprudencias 8/2018, y 17/2014, de rubros: “AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.” y “AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.”.

*Magistrados y Magistradas puedan emitir una determinación que cumpla con la finalidad de ayudar a que finalmente se le reconozcan y se les hagan cumplir los derechos que como comunidad Indígena le corresponden a la población de San Baltazar Chicicapam...*". Lo resaltado es propio. Lo cual denota claramente un interés en la causa por parte de quienes se presentan como *amicus curiae*.

Así mismo, no debemos perder de vista que dicha figura va dirigida a introducir argumentos o información (científica, jurídica o del contexto) que pudiera ser pertinente para resolver el caso, sobre todo en temas vinculados con derechos fundamentales o que sean jurídicamente relevantes<sup>5</sup>.

En ese sentido la Sala Xalapa<sup>6</sup> ha señalado que, los *amicus curiae* (*amigos de la corte*) son informes técnicos que presentan personas ajenas a un litigio, pero que tienen interés en la materia, con la intención de brindar argumentos para la resolución de un asunto, dar su opinión jurídica, proporcionar información sobre el caso o alertar sobre posibles efectos de una decisión.

De ahí que tampoco se colme con dicha opinión técnica, toda vez que si bien los estudiantes universitarios juegan un papel preponderante en los cimientos de un estado democrático de derecho en el que una determinada Institución Educativa les aporta conocimientos jurídicos para poder ejercer en su momento en una rama determinada; lo cierto es, que la materia motivo de disenso por parte del actor, tiene que ver con temas técnicos relativos a una comunidad que pretende cambiar el Régimen de sus Sistemas Normativos Internos.

En consecuencia, este Tribunal Electoral considera que es improcedente el escrito mediante el cual diversos estudiantes del Séptimo Semestre de la Licenciatura de Derecho de la Benemérita

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 8/2018. AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 12 y 13.

<sup>6</sup> Véase expediente SX-JDC-224/2023 del Índice de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Universidad de Oaxaca pretenden comparecer como *amicus curiae*.

#### CUARTO. ACTO IMPUGNADO Y FIJACIÓN DE LA LITIS

**I.- Pretensión.** En el presente Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales de la Ciudadanía, la pretensión del actor consiste en que este Tribunal Electoral revoque el acuerdo impugnado y determine el cambio de régimen electoral sin llevar a cabo la consulta previa, libre e informada.

**II.- Precisión de agravios.** En ese sentido, de una lectura integral realizada al escrito de demanda, este Tribunal advierte que a decir del actor:

1.- El IEEPCO aplicó de manera incorrecta el contenido de los artículos 6, y 32, de la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca<sup>7</sup> a partir de que no se ha actualizado el marco normativo de dicho Instituto.

2. Señala que el acuerdo impugnado carece de exhaustividad al no contar con un estudio etnográfico respecto de los datos aportados de ahí que no existe un estudio antropológico o doctrinario que sirva de referencia para la identificación de la controversia.

3. Refiere que le genera agravio el cuestionamiento del porcentaje de población que respalda el cambio de régimen electoral, aunado

<sup>7</sup> Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca.

Artículo 6. 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.

Artículo 32. La consulta se desarrollará en las siguientes etapas:

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

a que en materia de consultas indígenas no existe ley o lineamiento que exija un porcentaje para su validez o invalidez.

4. También, sostiene que la determinación del IEEPCO sujeta la realización de una consulta a una cuestión presupuestal, con lo cual se vulneran los principios rectores de la función electoral al no considerar que la solicitud de cambio de régimen es una decisión de la Asamblea General, por lo que no es necesaria la realización de una consulta.

5. Por último, aduce que la decisión del IEEPCO es tardía y dolosa al pretender alargar en el tiempo el procedimiento de cambio de régimen de partidos políticos a Sistemas Normativos Internos.

**III.- Fijación de la litis.** En ese orden de ideas, la cuestión a resolver en el presente asunto consiste en determinar si para el procedimiento de cambio de régimen electoral del ayuntamiento de San Baltazar Chichicapam, Oaxaca, se debe llevar a cabo o no la consulta previa, libre e informada.

## **QUINTO. ESTUDIO DE FONDO**

### **5.1. Marco normativo**

#### **Derechos de pueblos y comunidades indígenas**

Respecto a los derechos de pueblos y comunidades indígenas, el artículo 2 de la Constitución general contempla, entre otros aspectos, que:

La Nación Mexicana es única e indivisible, con una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena es criterio fundamental para determinar a quiénes aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.



Las comunidades integrantes de un pueblo indígena son aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio.

La Federación, estados y municipios definirán las instituciones y políticas necesarias para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, así como para garantizar la vigencia de sus derechos.

### **Convenio 169**

Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, en cuyos artículos 2°, apartados 1, y 2, y 4, dispone que los gobiernos de los Estados signantes deben adoptar todas las medidas que aseguren a los miembros de los pueblos y comunidades indígenas, el efectivo ejercicio de sus derechos, lo cual incluye la adopción de acciones enderezadas a: promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones y eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

### **Derecho a la consulta previa, libre e informada.**

Ha sido análisis de la Sala Regional Xalapa<sup>8</sup> que, en materia del derecho de consulta, el artículo 2, Apartado B, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución general, dispone:

La Federación, las entidades federativas y los Municipios, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y

<sup>8</sup> Véase expediente SX-JRC-28/2023

comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas juntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades.

La participación de las personas que integran los pueblos y comunidades indígenas, en las acciones previstas en el ordenamiento constitucional, deben realizarse mediante la consulta previa, reconocida en el bloque de constitucionalidad de los derechos humanos.

En este sentido, el artículo 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169 establece la obligación de 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.

Por su parte, el artículo 7, párrafo 1, de dicho Convenio establece el derecho que tienen los pueblos indígenas de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural; aunado a que dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

Con relación al derecho a la consulta previa, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido que de la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución general, en relación con el numeral 6 del Convenio 169, 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.

Por ello, 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 vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados<sup>9</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención.

Ello implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos, lo cual conlleva la obligación de estructurar sus normas e instituciones de tal forma que la consulta

<sup>9</sup> Jurisprudencia 37/2015, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 17, 2015, pp. 19 y 20.

a comunidades indígenas, autóctonas, nativas o tribales pueda llevarse a cabo efectivamente, de conformidad con los estándares internacionales en la materia.

De este modo, los Estados deben incorporar esos estándares dentro de los procesos de consulta previa, a modo de generar canales de diálogos sostenidos, efectivos y confiables con los pueblos indígenas en los procedimientos de consulta y participación a través de sus instituciones representativas.

Además, la Corte Interamericana ha sostenido que en el eventual caso de que se pretenda realizar actividades o proyectos de exploración o extracción de recursos naturales, o planes de inversión o desarrollo de cualquier otra índole que impliquen potenciales afectaciones a un territorio habitado por pueblos o comunidades indígenas o a aspectos esenciales de su cosmovisión o de su vida e identidad culturales, el pueblo indígena deberá ser previa, adecuada y efectivamente consultado, de plena conformidad con los estándares internacionales aplicables a la materia.

Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que los procesos de participación y consulta previa deben llevarse a cabo de buena fe en todas las etapas preparatorias y de planificación de cualquier proyecto de esa naturaleza; aunado a que, conforme a los estándares internacionales aplicables, en tales supuestos el Estado debe garantizar efectivamente que el plan o proyecto que involucre o pueda potencialmente afectar el territorio ancestral, implique la realización previa de estudios integrales de impacto ambiental y social, por parte de entidades técnicamente capacitadas e independientes, y con la participación activa de las comunidades indígenas involucradas<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Corte IDH. *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador. Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012. Serie C No. 245. Párrs. 166, 299 y 300.*



## 5.2 Decisión

Una vez expuesto lo anterior, este Tribunal procede al estudio de los agravios planteados por la actora consistentes en señalar:

**A.- El IEEPCO aplicó de manera incorrecta el contenido de los artículos 6 y 32 de la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca<sup>11</sup> a partir de que no se ha actualizado el marco normativo de dicho instituto.**

En estima de este Tribunal, el agravio de la parte actora deviene **ineficaz**, ya que si bien es cierto no se tiene conocimiento que el IEEPCO haya actualizado su marco normativo, no hay que olvidar que tiene facultades reglamentarias para conducir su actuar en las controversias puestas a su consideración; en ese sentido, en el caso en concreto dicho Instituto previo a analizar si era procedente o no, el cambio de régimen de partidos políticos a Sistemas Normativos Internos del Ayuntamiento de San Baltazar Chichicapam, determinó realizar una consulta previa libre e informada del citado Ayuntamiento, para lo cual fundamentó su actuar en la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, es importante precisar que de conformidad al artículo 1 de la citada ley, esta es de orden público, interés social y observancia general que 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

<sup>11</sup> Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca.

Artículo 6. 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.

Artículo 32. La consulta se desarrollará en las siguientes etapas:

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

de Oaxaca, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Y contrario a lo señalado por el recurrente, la autoridad responsable, de acuerdo con sus atribuciones que son de naturaleza administrativa electoral, que en efectos son susceptibles de afectar los derechos de pueblos y comunidades indígenas, de manera correcta fundamentó su actuar en las disposiciones aplicables para el proceso de consulta en la citada ley.

No debe perderse de vista que conforme a los artículos 16 y 17, de la Ley de consulta, se establece de manera concreta la facultad del órgano administrativo a llevar a cabo la consulta previa, al no ser posible ordenar por la vía administrativa que se aplique de forma directa dicho mecanismo de elección, dado que la inclusión de un sistema electivo por usos y costumbres implica un cambio fundamental al sistema electoral.

Se destaca que este sistema es contrario y excluyente al de partidos políticos, siendo necesario regular aspectos como la forma de elección, requisitos de elegibilidad, actos preparatorios, intervención de autoridades u órganos, desarrollo de la jornada electoral, procedimiento de calificación y solución de conflictos.

Aunque se reconoce el derecho de las personas indígenas a acceder a cargos públicos, se enfatiza que la implementación de este sistema requiere desarrollo legal a través de la consulta previa, que garantice el respeto de los principios democráticos.

De ahí que contrario a lo señalado por el actor al argumentar que a su consideración impera una falta de regulación por parte de la citada Ley de Consulta previa, respecto al cambio de régimen de elección; el propio Instituto al aducir las consideraciones respectivas en el acuerdo combatido, dio las razones debidas del



por qué tomaría dicha ley, aunado a que señaló que ante la falta de alguna disposición expresa durante el proceso de consulta, se debería acudir a instrumentos internacionales, de ahí que en su libertad de atribuciones del Instituto fue claro en señalar que con pleno reconocimiento de la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, diseñara su modelo y mecanismo culturalmente adecuado con el consenso y participación de todos los representantes, actores, instituciones comunitarias entre los que incluyen su máxima autoridad es decir la asamblea general comunitaria.

Lo cual guarda congruencia con lo mandatado en el artículo 2, Apartado B, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución general; el artículo 6, párrafo 1, inciso a), artículo 7, párrafo 1 del Convenio 169 de la OIT.

En ese sentido guarda congruencia con lo argumentado por la Sala Regional Xalapa<sup>12</sup>, cuando analiza que la propia Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido que de la interpretación de los artículos 1° y 2° Apartado B, de la Constitución general, en relación con el numeral 6 del Convenio 169, 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.

Por ello, 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

---

<sup>12</sup> Véase expediente **SX-JRC-28/2023**

pueblos y comunidades; sin que la opinión que al efecto se emita vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados<sup>13</sup>.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención.

Con base en los razonamientos expuestos, se concluye que el acuerdo se sustenta en la Ley de Consulta Previa, Libre e Informada de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas para el Estado de Oaxaca, de ahí que no existe la falta de normativa.

Es importante resaltar que este Tribunal Electoral no cuestiona la capacidad organizativa de la comunidad que busca la restitución de un derecho y tienen la habilidad suficiente para llevar a cabo, según sus prácticas tradicionales, la elección de sus autoridades. Sin embargo, dadas las implicaciones y alcances de dicho sistema, no es factible ordenar su aplicación directa en la elección de los órganos de gobierno municipal. Para su implementación, se requiere la emisión previa de la normativa correspondiente.

**B. Señala que el acuerdo impugnado carece de exhaustividad al no contar con un estudio etnográfico respecto de los datos aportados al no contar con el sustento de algún estudio antropológico o doctrinario que sirva de referencia para la identificación de la controversia.**

---

<sup>13</sup> Jurisprudencia 37/2015, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 17, 2015, pp. 19 y 20.



En estima de este Tribunal el agravio deviene **ineficaz**, ello porque contrario a lo que refiere el actor, la Autoridad responsable si identificó la controversia toda vez que el acto impugnado parte del análisis y estudio realizado en atención a la solicitud del Cambio de Régimen de Elección del Ayuntamiento de San Baltazar Chichicapam, Oaxaca, ahora y como ya fue estudiado en líneas anteriores, lejos de realizar un estudio etnográfico, visitas in situ entre otras, el Instituto como autoridad administrativa electoral, tiene 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 vincule a la autoridad administrativa, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados<sup>14</sup>.

De ahí que es la opinión directa de la comunidad a través de la consulta previa, libre e informada, para poder contar con datos objetivos para dilucidar el planteamiento que realiza el Ayuntamiento de San Baltazar Chichicapam, relativo al cambio de régimen de elección.

**C. Refiere que le genera agravio el cuestionamiento del porcentaje de población que respalda el cambio de régimen electoral, aunado a que en materia de consultas indígenas no existe ley o lineamiento que exija un porcentaje para su validez o invalidez.**

En estima de este Tribunal el agravio **deviene ineficaz**, tomando en consideración que el actor parte de una premisa equivocada ya que en su libertad de análisis, el Instituto tomó como referencia la participación de las personas de dicho municipio en los procesos

<sup>14</sup> Jurisprudencia 37/2015, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 17, 2015, pp. 19 y 20.

electorales 2017-2018, 2020-2021, el Censo 2020 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía en comparación con el número de participantes de sus asambleas generales comunitarias de fechas 11 de junio de 2017, 30 de enero de 2022 y 23 de octubre de 2022 con las que pretende justificar el Ayuntamiento la voluntad del municipio del cambio de régimen de elección. Y en el que se evidenció un menor número de personas en dichas asambleas en comparativa con los procesos anteriores, lo que parte de datos que robustecen la necesidad de realizar una consulta previa libre e informada en dicha comunidad; sin que dicho análisis realizado tenga que ver con la validez o invalidez de la solicitud planteada por el Ayuntamiento.

Lo mismo sucede con los casos que a manera de contexto señaló el Consejo General como el de San Andrés Cabecera Nueva, ya que contrario a las consideraciones señaladas por el actor al señalar que no son aplicables, las mismas robustecen y evidencian la necesidad que en las controversias que atañen a las comunidades indígenas debe realizarse previamente una consulta previa libre e informada en temas de tal naturaleza que atañen a las comunidad indígena.

**D. También, sostiene que la determinación del IEEPCO sujeta la realización de una consulta a una cuestión presupuestal, con lo cual se vulneran los principios rectores de la función electoral al no considerar que la solicitud de cambio de régimen es una decisión de la Asamblea General, por lo que no es necesaria la realización de una consulta.**

En estima de este Tribunal el agravio **deviene infundado**, tomando en consideración que contrario a lo que aduce el actor, primeramente no se advierte que se haya sujetado la consulta previa a un tema presupuestal, ya que es evidente que la propia autoridad responsable señala que lo que estará sujeto a la disponibilidad presupuestaria del Instituto es la elaboración del presupuesto y financiamiento, para efectos del desarrollo de cada una de las etapas de la consulta, así como lo relacionado a la construcción del programa de trabajo, todas relativo a las acciones



de la autoridad responsable en el proceso de consulta encabezados por la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativo Internos. De ahí que en ningún momento se advierte que ello cause algún agravio a la parte actora, toda vez que todas estas acciones son encaminadas con la finalidad de que se lleve a cabo la consulta previa, libre e informada.

Por otra parte, como ya quedó establecido, el Instituto como autoridad administrativa electoral, 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, porque se trata de una consulta para determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían agraviados<sup>15</sup>.

De ahí que deviene correcto que el Instituto protegiendo el pleno reconocimiento de la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, diseñe su modelo y mecanismo culturalmente adecuado con el consenso y participación de todos los representantes, actores, instituciones comunitarias entre los que incluyen su máxima autoridad es decir la asamblea general comunitaria.

**E. Por último, aduce que la decisión del IEEPCO es tardía al pretender alargar en el tiempo el procedimiento de cambio de régimen de partidos políticos a Sistemas Normativos Internos.**

En estima de este Tribunal, dicho agravio resulta **fundado**; porque desde la presentación de la primera solicitud de la actora relativo al cambio de régimen de partidos políticos a Sistemas Normativos Internos, a la emisión del acuerdo impugnado por la responsable, han transcurrido aproximadamente 5 años, de ahí que la

<sup>15</sup> Jurisprudencia 37/2015, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 8, Número 17, 2015, pp. 19 y 20.

responsable no haya realizado en un tiempo prudente los actos tendientes a efectuar la consulta previa **ya que ha sido criterio de la Sala Regional Xalapa<sup>16</sup> que en materia de consulta previa se deben preveer plazos razonables para que se efectúen las mismas.**

Así las cosas, al resultar **ineficaces y parcialmente fundados** los agravios hechos valer, lo conducente es **confirmar** el acuerdo impugnado por las razones apuntadas por este Tribunal, en lo que fue materia de impugnación. Dictando el siguiente efecto.

#### **SEXTO. - EFECTOS.**

**A.-** Derivado del análisis efectuado en líneas que anteceden y toda vez que se debe proteger el núcleo esencial de una consulta, el cual se integra con la oportunidad de escuchar a la comunidad indígena previo a la determinación respectiva al cambio de régimen materia de la litis, por lo que se tiene que preveer plazos razonables para que se efectuó la misma:

De ahí que el Consejo General deberá Implementar las acciones necesarias para realizar la consulta previa conforme a los parámetros del acuerdo impugnado **IEEPCO-CG-SNI-41/2023**, ello, antes del **veinte de febrero de dos mil veinticuatro**, fecha que es anterior al inicio de las etapas de registro de las candidaturas del actual periodo electoral.

Finalmente, se razona que el derecho a participar es un derecho civil y político y una obligación de cumplimiento inmediato, sin sujeción a ninguna forma de restricción presupuestaria, aplicable a los procesos de adopción de decisiones, implementación y seguimiento.

**B.-** Se instruye a la Secretaria General de este Tribunal dar vista al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con la totalidad de las constancias del presente expediente y la presente sentencia, para que conforme a sus atribuciones se pronuncie conforme a derecho, respecto a que los Consejeros del IEEPCO no hayan

---

<sup>16</sup> Véase expediente SX-JRC-28/2023 del Índice de Sala Regional Xalapa del Poder Judicial de la Federación



realizado en un tiempo prudente los actos tendientes a efectuar la consulta previa materia de la litis.

Por lo expuesto, fundado y motivado se

### RESUELVE

**PRIMERO.** Se confirma el acuerdo impugnado, por las razones que expone este Tribunal, en términos de lo considerado en la presente sentencia.

**SEGUNDO.** Se ordena a la autoridad responsable de cumplimiento a los efectos ordenados en la presente sentencia.

Notifíquese personalmente a la parte actora y mediante oficio a la autoridad responsable; y en los estrados de este Tribunal al público en general, de conformidad con lo establecido en los artículos 26, 27 y 29 de la Ley de Medios Local. Cúmplase.

En su oportunidad, archívese el presente expediente, como asunto total y completamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resuelven y firman, quienes integran el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, Magistrada Presidenta **Maestra Elizabeth Bautista Velasco**, Secretario de Estudio y Cuenta en funciones de Magistrado Electoral **Licenciado Jovani Javier Herrera Castillo** y Coordinadora de Ponencia en funciones de Magistrada Electoral **Maestra Ledis Ivonne Ramos Méndez**, quienes actúan ante el **Licenciado Rubén Ernesto Mendoza González**, Secretario General de este Tribunal que autoriza y da fe.

