



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-24/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE LA REFORMA, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

Dictamen de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas (DESNI) del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), que identifica el método de elección conforme al Sistema Normativo vigente en el municipio de La Reforma, Oaxaca.

### ANTECEDENTES

- I. **Catálogo de municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.** Mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015, de 8 de octubre de 2015, el Consejo General de este Instituto, aprobó el Catálogo General de los municipios sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el municipio La Reforma, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 30 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/162/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal del municipio de La Reforma, Oaxaca, información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de su Sistema Normativo relativo a la elección de sus Autoridades o en su caso, presentara su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Información relativa al Sistema Normativo del municipio de La Reforma, Oaxaca.** Mediante escrito recibido el 20 de marzo de 2018, el Presidente del referido municipio, remitió a este Instituto la información solicitada. Asimismo, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio.

### RAZONES JURÍDICAS

**PRIMERO. Competencia.** La Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad con lo establecido en el artículo 278, numeral 3 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en adelante LIPEEO, ya que este precepto dispone que la Dirección elaborará dictámenes individuales “... con el único propósito de identificar sustancialmente el



*método de elección...*” de los municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.

**SEGUNDA. Derechos fundamentales de los pueblos indígenas.** De conformidad con lo establecido en los artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 y 25, apartado A, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estos pueblos tienen el derecho de Libre Determinación y Autonomía para elegir a sus Autoridades o representantes conforme a sus normas, procedimientos, instituciones y prácticas tradicionales.

Si bien, estas normas aluden a los pueblos indígenas, no se pierde de vista que los pueblos de nuestra entidad, manifiestan su existencia en comunidades indígenas, entendidas como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen Autoridades propias electas conforme a sus propias normas; a su vez, estas comunidades indígenas conforman los municipios oaxaqueños y por tanto es posible hablar de municipios indígenas titulares del derecho de Libre Determinación y Autonomía para elegir a sus Autoridades, pues existe una coincidencia entre la institución municipal y la o las comunidades indígenas que la integran.

Ahora bien, el derecho de Libre Determinación para elegir conforme a sus propias normas, lleva implícita la facultad de elaborar o modificar dichas normas, procedimientos e instituciones electorales, de tal forma que los órganos comunitarios, en especial la Asamblea Comunitaria, constituyen una fuente normativa del orden jurídico mexicano<sup>1</sup>. Así lo han sostenido los Tribunales Electorales de la entidad y del Poder Judicial de la Federación, pues han señalado que, en virtud de este derecho, dichos municipios tienen la facultad de establecer sus propias normas<sup>2</sup> ya sea como nuevas normas o para llenar las lagunas legales que existan en su

---

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

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



Sistema Normativo vigente, a fin de resolver situaciones contemporáneas o conflictos que se presenten<sup>3</sup>.

Congruente con esta línea de interpretación, el artículo 278 de la LIPEEO, establece con claridad que corresponde a los municipios que se eligen conforme a sus Sistemas Normativos, proporcionar la información relativa a su método de elección, así como sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos que integran sus Sistemas Normativos relativos a la elección de sus Autoridades y, por su parte, a este Instituto a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, corresponde elaborar el Dictamen respectivo **con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección**; asimismo, se pondrá a consideración del Consejo General para efectos de su **conocimiento, registro y publicación**.

La mínima intervención de este Instituto, previsto por el legislador en el indicado precepto, lleva implícito el principio de maximización de la Autonomía con que las Autoridades deben actuar al atender comunidades y pueblos indígenas, cuestión que se ha cubierto por este órgano electoral al solicitar que los municipios proporcionen la información necesaria para la actualización del Catálogo respectivo.

No obstante, esta mínima intervención, no implica que el derecho de Libre Determinación y Autonomía deba ser considerado como un derecho absoluto, pues como se establece en la Constitución Federal y los instrumentos internacionales, las normas comunitarias serán válidas siempre que no contravengan otros derechos fundamentales; en tal virtud, antes de proceder a la elaboración del presente Dictamen, se realizaron las observaciones y sugerencias que se estimaron pertinentes a fin de que el municipio que nos ocupa, llevara a cabo las acciones y tomara las determinaciones pertinentes para armonizar su sistema con otros derechos fundamentales, de manera especial los derechos de las mujeres.

En este sentido, el presente Dictamen identifica el método electoral del municipio de La Reforma, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto, no exime de

---

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



un ulterior Control de Constitucionalidad y Convencionalidad al analizar los actos concretos en que se apliquen.

**TERCERA. Identificación del método de elección de concejales municipales.** Para identificar el método de la elección de concejales del municipio objeto del presente Dictamen, se toma en consideración lo siguiente:

1. Se procedió al análisis de la información remitida por las Autoridades municipales a que se refiere el antecedente III; así como el Dictamen aprobado por este Instituto mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-04/2015, por el cual, se identificó el método electoral del municipio que nos ocupa, así como los expedientes de las tres últimas elecciones.
2. Con la información antes referida, se procedió a identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de La Reforma, Oaxaca**. Asimismo, se consideró necesario mantener la información relativa al contexto del referido municipio, porque aporta elementos relacionados con su especificidad cultural y la razón de ser de su Sistema Normativo, cuestiones que los Tribunales Electorales han considerado de trascendencia para resolver posibles situaciones de conflicto con una perspectiva intercultural<sup>4</sup>.

Con base en lo anterior, el método de elección del municipio de LA REFORMA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

<b>LA REFORMA</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Penúltimo domingo del mes de septiembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	12
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios (as) y suplentes de: 1. Presidencia municipal; 2. Sindicatura municipal;

<sup>4</sup> Jurisprudencia 9/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).



	3. Regiduría de hacienda; 4. Regiduría de obras; 5. Regiduría de educación; y 6. Regiduría de salud.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios (as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Elijen en Asamblea general comunitaria. Nominación popular de candidatos. Emiten su voto por urnas.

### MÉTODO DE ELECCIÓN

#### A) ACTOS PREVIOS

Previo a la elección se celebra una Asamblea General, bajo las siguientes reglas:

- I. Es convocada por la Autoridad municipal en funciones;
- II. Se convoca a los ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que habitan en la Cabecera municipal, Agencias municipales y de policía, así como a estudiantes y profesionistas que viven fuera de la comunidad; y
- III. La Asamblea tiene como finalidad establecer las reglas de la elección y definen el orden del día de la Asamblea de elección.

#### B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN

La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:

- I. La Autoridad municipal en función convoca a la Asamblea de elección;
- II. La convocatoria se hace pública de tres maneras: por micrófono, los topiles recorren el municipio y se hace convocatoria escrita que se pega en lugares visibles con quince días de anticipación;
- III. La Asamblea electiva se celebra en la techumbre municipal ubicada en la localidad de La Reforma;
- IV. La Asamblea Comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal. Se nombra una mesa de los debates que conduce la Asamblea electiva;
- V. En Asamblea Comunitaria se presentan a los candidatos y candidatas de acuerdo a lo acordado en la reunión previa a la elección; la ciudadanía emite su voto depositando la credencial de elector en la urna de su preferencia;
- VI. Participan en la elección los ciudadanos, ciudadanas, originarias del



municipio que habitan en la Cabecera y en las Agencias municipales y de policía; así como a las personas vecindadas que tengan como mínimo cinco años de residencia en la comunidad. Todas participan con derecho a votar y ser votadas.

VII. Se levanta acta de la Asamblea de elección en la que consta el desarrollo de la elección y la integración del Ayuntamiento electo, firman la Mesa de los debates, Autoridad municipal en función y las personas asistentes; y

VIII. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

### C) CONFLICTOS ELECTORALES

En el 2016, presentó conflictos electorales por inconformidad en el resultado de la elección. Se instauró el expediente JN/08/2017 en el Tribunal Electoral local, quien confirmó el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-138/2016 que validó la elección. Se impugnó esta sentencia, dando lugar al expediente SX-JDC-142/2017, que al resolverse confirmó la resolución del TEEO.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES:                      - Haber sido integrantes de órgano agrario comunal o ejidal;                      - Haber sido agente municipal, de policía o de Núcleo Rural;                      - Haber sido integrante del órgano ganadero;                      - Haber sido integrante de Comité de padres de familia;                      - Haber sido integrante de los comités, religiosos y de salud;                      - Haber desempeñado bien su cargo.</p> <p>B) CONCEJALES MUJERES:                      - Ser mayor de edad y haber ocupados cargos en la comunidad.</p>
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>630 personas aproximadamente.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>No se conoce la fecha exacta en que las mujeres comenzaron a participar en las Asambleas de elección ejerciendo su derecho a votar, sin embargo, respecto a su derecho a ser votadas lo ejercen a</p>



	partir del 2015, se han nombrado Regidoras para los trienios 2005-2008, 2008-2010, 2011-2013 y 2017-2019.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema de cargos se compone de cargos cívicos y religiosos, es escalonado, comenzando con cargos menores hasta llegar a los de mayor jerarquía.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18
Quiénes participan en el sistema de cargos	Ciudadanos y ciudadanas.
Características para cumplir los cargos	Mayoría de edad y no tener antecedentes penales, ser personas responsables.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación, se describe de mayor a menor importancia los cargos que componen su sistema: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidente(a) municipal;</li> <li>2. Síndico(a) municipal;</li> <li>3. Primer(a) regidor(a);</li> <li>4. Segundo(a) regidor(a);</li> <li>5. Tercer(a) regidor(a);</li> <li>6. Cuarto(a) regidor(a);</li> <li>7. Suplente del presidente(a);</li> <li>8. Suplente de Síndico (a);</li> <li>9. Suplente de primer(a) regidor(a);</li> <li>10. Suplente de segundo(a) regidor(a);</li> <li>11. Suplente de tercer(a) regidor (a); y</li> <li>12. Suplente de cuarto(a) regidor(a).</li> </ol>
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Tener antecedentes penales.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Sierra sur	Población de 18 años y más hombres	770
Distrito Electoral	7	Población de 18 años y más mujeres	986



Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	84,8 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	2	Nivel de Desarrollo Humano	0.588, Bajo <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	1 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Zapoteco
Población Total	3331	Población Hablante de Lengua indígena	40
Población Total de Hombres	1574	Población hablante de lengua indígena y español	36
Población Total de Mujeres	1757	Población que no habla español	2 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	5266		

#### **CUARTA. Principio de universalidad del sufragio, Libre Determinación y Autonomía.**

Conforme a la realidad de nuestra entidad, donde los municipios se conforman por comunidades indígenas, no pasa desapercibida la tensión normativa que se presenta entre el principio de universalidad del sufragio y el derecho de Libre Determinación y Autonomía de las comunidades y pueblos indígenas.

En tal virtud, de la documentación electoral que obra en esta Dirección Ejecutiva, se puede advertir que el municipio de La Reforma, Oaxaca, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de los ciudadanos y ciudadanas que viven en su Agencia municipal, Agencias de policía y Núcleo rural, y con ello cumple con el principio de Universalidad del Sufragio establecido en los artículos 2º, apartado A, fracción III y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que estima que estas reglas deben prevalecer pues han sido adoptadas y validadas por la Asamblea General del municipio.

<sup>5</sup> Fuente: CONEVAL, 2010.

<sup>6</sup> Fuente: PNUD, México, 2010.

<sup>7</sup> Fuente: LXI Legislatura del Estado

<sup>8</sup> Fuente: Datos Poblacionales. ITER, INEGI, 2010.



**QUINTA. Participación de las mujeres como garantía del principio de universalidad del sufragio, así como del ejercicio de su derecho de votar y ser votadas en condiciones de igualdad.**

Los artículos 2o, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 273, numeral 7 de la LIPEEO, sustancialmente establecen que los Sistemas Normativos Indígenas deben garantizar que las mujeres disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los hombres, así como acceder a desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electas o designadas. Asimismo, el artículo 31 de la LIPEEO establece que corresponde a este Instituto reconocer, respetar y garantizar los Sistemas Normativos Indígenas y al mismo tiempo promover condiciones de paridad de género en la participación política, postulación, acceso y desempeño de cargos públicos como criterio fundamental de la democracia.

Por esta razón, para la elaboración del presente Dictamen se realizó un análisis del método electoral del municipio de La Reforma, Oaxaca, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que las mujeres han participado ejerciendo su derecho a votar y ser votadas, se advierte que en la composición del Ayuntamiento del periodo 2017-2018 se integró a 4 mujeres, propietarias y suplentes de las regidurías primera y tercera (Hacienda y salud).

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a la comunidad, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de La Reforma, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres ejercer su derecho de votar, así como de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, para dar cumplimiento a lo dispuesto por las disposiciones constitucionales y convencionales que tutelan los derechos de las mujeres.

**SEXTA. Conclusión.** En mérito de lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 278, numeral 3 de la LIPEEO, esta Dirección



Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas estima procedente emitir el siguiente:

### **D I C T A M E N**

**PRIMERO.** Se identifica el método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de La Reforma, Oaxaca, en los términos descritos en la tercera razón jurídica del presente Dictamen.

**SEGUNDO.** En los términos expuestos en la quinta razón jurídica del presente Dictamen, esta Dirección Ejecutiva solicita al Consejo General, de considerarlo procedente, exhortar a la comunidad, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de La Reforma, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres ejercer su derecho de votar, así como de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad para dar cumplimiento a lo dispuesto por las disposiciones constitucionales y convencionales que tutelan los derechos de las mujeres.

**TERCERO.** Remítase el presente Dictamen al Presidente del Consejo General para los efectos a que se refiere el artículo 278, numeral 3 de la LIPEEO.

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a 31 de julio de 2018.

**ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SISTEMAS  
NORMATIVOS INDÍGENAS**

**LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ**