

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-27/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN BERNARDO MIXTEPEC, 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 San Bernardo Mixtepec, Oaxaca.

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

- 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 San Bernardo Mixtepec, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 27 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/316/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal del municipio de San Bernardo Mixtepec, 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 San Bernardo Mixtepec, Oaxaca.** Mediante escrito recibido el 19 de marzo de 2018, el Presidente y Síndico municipal 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 mexicano¹. 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,

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

dichos municipios tienen la facultad de establecer sus propias normas² ya sea como nuevas normas o para llenar las lagunas legales que existan en su Sistema Normativo vigente, a fin de resolver situaciones contemporáneas o conflictos que se presenten³.

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

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

³ Tesis de Jurisprudencia XXVII. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.



otros derechos fundamentales, de manera especial los derechos de las mujeres.

En este sentido, el presente Dictamen identifica el método electoral del municipio de San Bernardo Mixtepec, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto, no exime de un ulterior Control de Constitucionalidad y Convencionalidad al analizar los actos concretos que den origen.

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 San Bernardo Mixtepec, 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 intercultural⁴.

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

⁴ 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).

SAN BERNARDO MIXTEPEC	
I. FECHA DE ELECCIÓN	El primer domingo del mes de octubre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	10
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidencia municipal; 2. Sindicatura municipal; 3. Regiduría de hacienda y salud; 4. Regiduría de educación; y 5. Regiduría de obras.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea General Comunitaria. Nominación popular, voto en pizarrón.
MÉTODO DE ELECCIÓN	
A) ACTOS PREVIOS En este municipio no realizan actos previos a la elección.	
B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:	
I. El Presidente municipal en función emite la convocatoria para la Asamblea de elección; II. La convocatoria se da a conocer por micrófono y los topiles recorren el municipio anunciando la fecha de la Asamblea; III. Se convoca a hombres, mujeres, personas originarias del municipio y habitantes de la Cabecera municipal; IV. La Asamblea Comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal y se lleva a cabo en la explanada municipal de la Cabecera municipal;	

- V. En la Asamblea se nombra una mesa de los debates quién se encarga de conducir la elección;
- VI. Las y los asambleístas proponen a las candidatas y candidatos de manera directa, la ciudadanía emite su voto a través del pizarrón;
- VII. Tradicionalmente participan en la elección los ciudadanos, ciudadanas originarias del municipio que habitan en la Cabecera municipal. Todas las personas participan con derecho a votar y ser votadas;
- VIII. Se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración del Ayuntamiento electo, en la que firman y sellan las Autoridades municipales en función, la mesa de los debates y ciudadanía asistente; y
- IX. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

Este municipio no ha presentado conflictos electorales.

VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR	<p>A) CONCEJALES HOMBRES:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Tener la mayoría de edad; y - Tres cargos para ser integrante del cabildo. <p>B) CONCEJALES MUJERES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser mayores de dieciocho años.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	201 mujeres y 429 hombres aproximadamente.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	Las mujeres se organizaron con la finalidad de participar en las Asambleas, y desde 1995 ejercen el derecho a votar y ser votadas, han sido integrantes de diferentes comités en la comunidad, también han servido asumiendo cargos en el Ayuntamiento como Regidora de hacienda en 1996-1998, Regidora de hacienda y salud, Regidora de educación y Regidora de obras 2017-2019, alcanzando en este periodo un gobierno paritario.

X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema de cargos se compone de cargos cívicos, participan hombres y mujeres, es escalonado, comenzando con cargos menores hasta llegar a los de mayor jerarquía.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años
Quiénes participan en el sistema de cargos	Ciudadanos y ciudadanas del municipio.
Características para cumplir los cargos	Que sean responsables en los cargos asignados.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación se describe de mayor a menor importancia los cargos que componen su sistema: 1. Presidencia municipal; 2. Sindicatura municipal; 3. Regiduría de hacienda y salud; 4. Regiduría de educación; 5. Regiduría de obras; 6. Mayor; 7. Topiles; y 8. Policías. Van subiendo de manera progresiva, siempre y cuando sean responsables en los cargos asignados.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Valles centrales	Población de 18 años y más hombres	765
Distrito Electoral	16	Población de 18 años y más mujeres	861
Agencias Municipales	2	Porcentaje de población en situación de Pobreza	86.3 ⁵

⁵ Fuente: CONEVAL, 2010.

Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.505, Bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Zapoteco
Población Total	2705	Población Hablante de Lengua indígena	87
Población Total de Hombres	1296	Población hablante de lengua indígena y español	83
Población Total de Mujeres	1409	Población que no habla español	0 ⁸
Población de 18 años y más	1626		

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, sin embargo del estudio en cuestión se aprecia que, a pesar que este municipio se integra de tres comunidades, Cabecera municipal y dos Agencias, no se ha presentado la tensión normativa a que se ha hecho referencia.

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

⁶ Fuente: PNUD, México, 2010.

⁷ Fuente: LXI Legislatura del Estado

⁸ Fuente: Datos Poblacionales. ITER, INEGI, 2010.



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 San Bernardo Mixtepec, 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 tres mujeres, propietarias de las regidurías de Hacienda, de educación y de obras, incluso lograron conformar un gobierno paritario.

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 San Bernardo Mixtepec, 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:

DICTAMEN

PRIMERO. Se identifica el método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de San Bernardo Mixtepec, 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 San Bernardo Mixtepec,



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