

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-186/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE ZAPOTITLÁN PALMAS, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

Dictamen que emite la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas (DESNI) del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), por el que se identifica el método de elección conforme al Sistema Normativo vigente en el municipio de Zapotitlán Palmas, 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 Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, IEEPCO, aprobó el Catálogo General de los municipios que eligen a sus Autoridades mediante el Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos al municipio de Zapotitlán Palmas, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/159/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad del municipio de Zapotitlán Palmas, 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 Zapotitlán Palmas, Oaxaca.** Habiendo transcurrido el plazo legal, la Autoridad del Municipio que nos ocupa, no remitió la información solicitada, por tal razón, 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, los municipios indígenas 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 Sistema Normativo vigente, a fin de resolver situaciones contemporáneas o conflictos que se presenten<sup>3</sup>.

---

<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.

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



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 Zapotitlán Palmas, 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 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 del 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 Zapotitlán Palmas, 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 ZAPOTITLÁN PALMAS, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

| <b>ZAPOTITLÁN PALMAS</b>      |   |
|-------------------------------|---|
| I. FECHA DE ELECCIÓN          | En la segunda semana del mes de julio.  |
| II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR | 12  |
| III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR  | Propietarios(as) y suplentes de:<br>1. Presidencia Municipal;<br>2. Sindicatura Municipal;<br>3. Regiduría de Hacienda;<br>4. Regiduría de Obras;<br>5. Regiduría de Educación y Cultura; y<br>6. Regiduría de Salud. |

<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).



|   |  |
|---|--|
| IV. DURACIÓN DE CADA CARGO  | Propietarios(as) y suplentes: 3 años.  |
| V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS   | Mesa de Debates.   |
| VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN  | <p>Eligen en Asamblea General Comunitaria.</p> <p>Cargos propietarios se eligen mediante ternas y los suplentes de los cargos en forma directa. La ciudadanía emite su voto a mano alzada.</p> |
| <p><b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b></p> <p><b>A) ACTOS PREVIOS</b></p> <p>Se realizan tres Asambleas antes de la elección bajo las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. La Autoridad Municipal en funciones es la encargada de emitir la convocatoria;</li> <li>II. Se convoca a hombres y mujeres originarias del municipio y personas a vecindadas; y</li> <li>III. La asamblea tiene como finalidad determinar la forma de elegir a las candidaturas y tomar acuerdos para el procedimiento de elección.</li> </ol> <p><b>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN</b></p> <p>La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. La Autoridad Municipal en funciones emite la convocatoria para la elección de concejales;</li> <li>II. La convocatoria se da a conocer mediante avisos por micrófono;</li> <li>III. Se convoca a hombres y mujeres, personas originarias del municipio y a vecindadas;</li> <li>IV. La elección se celebra en el corredor del palacio municipal ubicado en la cabecera, la Asamblea tiene como finalidad elegir a las Autoridades Municipales;</li> <li>V. En asamblea se elige una Mesa de Debates, que se encarga de presidir la elección;</li> <li>VI. El método para elegir a sus Autoridades Municipales lo definen en las asambleas previas. Conforme a las dos últimas elecciones, en el año 2013 y 2016, las candidatas y candidatos propietarios se presentaron mediante ternas, la ciudadanía emitió su voto a mano alzada, para la elección de los cargos suplentes fue de forma</li> </ol> |  |



|  |   |
|--|---|
| <p>directa;</p> <p>VII. Participan en la elección, los ciudadanos y ciudadanas originarios del municipio que habitan en la cabecera, así como las personas vecindadas. Todas las personas con derecho de votar y ser votadas;</p> <p>VIII. Se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración del Ayuntamiento electo, firmando la Autoridad Municipal en funciones, mesa de los debates y la ciudadanía asistente; y</p> <p>IX. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.</p> |   |
| <p><b>C) CONFLICTOS ELECTORALES</b><br/>Este Municipio no ha presentado conflictos electorales.</p>  |   |
| <p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR.</p>   | <p>A) CONCEJALES HOMBRES:<br/>Ser mayor de edad, conocer sobre los usos y costumbres del municipio y ser participativo en la comunidad.</p> <p>B) CONCEJALES MUJERES:<br/>Ser mayor de edad, conocer sobre los usos y costumbres del municipio y ser participativa en la comunidad.</p> |
| <p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN.</p>  | <p>142 hombres y 194 mujeres.</p>   |
| <p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.</p>   | <p>Conforme a las elecciones 2013 y 2016, las mujeres participaron en la Asamblea de elección ejerciendo su derecho a votar, siendo electas en el año 2016, como Regidoras de Educación y Cultura, así como de Salud, propietarias y suplentes.</p>                                     |
| <p>X. ESTATUTO ELECTORAL.</p>  | <p>No cuenta con Estatuto Electoral.</p>  |
| <p>XI. SISTEMA DE CARGOS.</p>  | <p>Su sistema se compone de cargos cívicos y religiosos.</p>  |
| <p>Edad a la que empiezan a cumplir los cargos.</p>  | <p>18 años.</p>   |
| <p>Quiénes participan en el sistema de cargos.</p>   | <p>Hombres y mujeres del Municipio.</p>   |



|   |   |
|---|---|
| Características para cumplir los cargos.                      | No especificados.   |
| Forma en la que van subiendo en los cargos.                   | El ser ciudadano o ciudadana responsable y cumplir con sus obligaciones. Los cargos municipales que existen en el municipio son:<br>1. Presidencia Municipal;<br>2. Sindicatura Municipal;<br>3. Regiduría de Hacienda;<br>4. Regiduría de Obras;<br>5. Regiduría de Educación y Cultura; y<br>6. Regiduría de Salud.<br>Con sus respectivos suplentes. |
| Existen criterios para no participar en el sistema de cargos. | Que sean irresponsables, que tengan alguna discapacidad física y que no conozcan los usos y costumbres del municipio.   |

| XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO. |                |   |                           |
|---|----------------|---|---------------------------|
| Región                                  | Mixteca        | Población de 18 años y más hombres              | 385                       |
| Distrito Electoral                      | 6              | Población de 18 años y más mujeres              | 559                       |
| Agencias Municipales                    | 0              | Porcentaje de población en situación de Pobreza | 73.7 <sup>5</sup>         |
| Agencias de Policía                     | 0              | Nivel de Desarrollo Humano                      | 0.602, medio <sup>6</sup> |
| Núcleos Rurales                         | 0 <sup>7</sup> | Lengua indígena predominante                    | Mixteco.                  |
| Población Total                         | 1514           | Población Hablante de Lengua indígena           | 288                       |
| Población Total de Hombres              | 669            | Población hablante de lengua indígena y español | 284                       |
| Población Total de Mujeres              | 845            | Población que no habla español                  | 1 <sup>8</sup>            |
| Población de 18 años y más              | 944            |   |                           |

<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 de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



#### **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 en el municipio que se analiza se aprecia que está compuesta de una sola comunidad, como lo es la cabecera municipal, por lo que no se presenta dicha tensión normativa.

#### **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 Zapotitlán Palmas, Oaxaca, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, de los expedientes relativos a las últimas elecciones celebradas 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 cuatro mujeres, en la Regiduría de Educación y Cultura y en la Regiduría de Salud, propietarias y suplentes.

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 Zapotitlán Palmas, 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 como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Zapotitlán Palmas, Oaxaca, las normas, instituciones y procedimientos 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 Zapotitlán Palmas, 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 30 de agosto de 2018.

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

**LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ**