

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-205/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA, 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 de Concejales al Ayuntamiento del municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas.

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, el municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de dos mil dieciocho, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/2802/2018, y con fecha 2 de mayo del año en curso, mediante el oficio IEEPCO/DESNI/1211/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal del municipio San Pedro y San Pablo Ayutla, Oaxaca, información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos relativos a la elección de sus autoridades o en su caso, presentara su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Información relativa al Sistema Normativo del municipio San Pedro y San Pablo Ayutla, Oaxaca.** Mediante oficio número 073/2018 de fecha 10 de mayo del año en curso, el Presidente Municipal del referido municipio, remitió a este Instituto la información solicitada. Asimismo, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales de 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, constituye 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, los municipios indígenas

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



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

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.



En este sentido, el presente dictamen identifica el método electoral del municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, 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 los 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 Pedro y San Pablo Ayutla, 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 PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA, 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 PEDRO Y SAN PABLO AYUTLA	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Entre los meses de agosto y septiembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	29
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	<p>Propietario(as) y suplentes de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Síndico Procurador; 3. Alcalde Único Constitucional; 4. Regiduría de Hacienda; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Salud e Higiene; 7. Regiduría de Educación; 8. Tesorera; y 9. Representantes de Bienes Comunales. <p>En la Regiduría de Salud e Higiene se eligen a dos suplentes.</p> <p>Únicamente propietarios de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 10. Secretario Municipal; 11. Secretario Auxiliar; 12. 1er Comandante; 13. 2º Comandante; 14. 1er Mayor; 15. 2º Mayor; 16. 3er Mayor; 17. 4º Mayor; 18. Topiles; 19. Tesorero de representantes de Bienes Comunales; y 20. Secretario del Representante.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios y suplentes un año.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Asamblea General Comunitaria, Autoridad Municipal y Mesa de Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	La elección se realiza por asamblea comunitaria, se propone a los candidatos(as) por ternas y la ciudadanía emite su voto a mano alzada. Las y los topiles son nombrados



	después de la Asamblea de elección por el alcalde, el síndico y sus respectivos suplentes, comandantes y mayores.
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>Por información proporcionada por la autoridad municipal, no realizan actos previos a la Asamblea de elección.</p> <p>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN</p> <p>La elección de autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La Autoridad Municipal en funciones, Representantes de Bienes Comunes, Agentes Municipales, Agentes de Policía, representante del Núcleo Rural, tienen la obligación de convocar a todos los ciudadanos y ciudadanas a la Asamblea de elección de autoridades. II. La convocatoria se realiza mediante citatorios dirigidos a cada ciudadano y ciudadana que vive en la Cabecera Municipal, las Agencias y Núcleo Rural, en el que se indica el día, hora y lugar de la celebración de la Asamblea de elección; III. Los citatorios son entregados por los topiles municipales, quienes recorren casa por casa, este documento debe repartirse con muchos días de anticipación a la fecha programada para la Asamblea para que las personas dispongan de su tiempo; asimismo, una semana antes de la Asamblea se realiza perifoneo general, recordándoles e invitando a todos(as) a acudir a la Asamblea general de elección para lo cual, los topiles recorren nuevamente el municipio; IV. Se convoca a todos los ciudadanos y ciudadanas en general, jóvenes, adultos, personas de la tercera edad que aún estén bien de salud, personas a vecindadas, originarios(as) del municipio, ciudadanos de la cabecera municipal y de las Agencias Municipales, de Policía y Núcleo Rural y todos los que, siendo originarios de la comunidad, estén radicando fuera de la ella, pero acudan el día de la Asamblea. Todas las personas tienen derecho a votar y ser votadas; V. Las personas que están fuera o viven fuera de la comunidad se les avisa del día y hora de la Asamblea; VI. Las personas que tengan otras creencias distintas a la de la mayoría no están impedidas de votar y ser votados(as), VII. La Asamblea de elección se realiza en el Auditorio Municipal ubicado en la cabecera municipal de San Pedro y San Pablo Ayutla; VIII. Se nombra una Mesa de los Debates que se encarga de conducir la Asamblea y desahogar el proceso de elección de las Autoridades; IX. La Asamblea tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal, 	



- así como nombrar los otros cargos comprendidos dentro de su Sistema de cargos;
- X. Los candidatos son propuestos por los Asambleístas por ternas;
 - XI. Los ciudadanos y ciudadanas emiten su voto levantando la mano a favor del candidato(a) de su preferencia;
 - XII. Los votos se contabilizan por los escrutadores y resultan ganadores quienes obtengan el mayor número de votos;
 - XIII. Se levanta el acta de Asamblea de elección en la que firman los integrantes de la Mesa de los Debates, la Autoridad Municipal, Agentes Municipales, de Policía y Representante del Núcleo rural, anexando las firmas de los asistentes; y
 - XIV. La documentación electoral se remite al Instituto Estatal Electoral.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

Este municipio no ha presentado conflictos electorales.

<p>VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser mayor de edad. - Ser una persona responsable; - Tener buen entendimiento; - Tener buena reputación; - Son electos también porque ya les toca o es tiempo que preste servicio a la comunidad. <p>B) CONCEJALES MUJERES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser originarias o en su caso avecindadas; - Ser responsables; - Ser una persona con buen entendimiento; y - Mayores de edad.
<p>VIII. NÚMERO DE CIUDADANOS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>845 ciudadanos y ciudadanas aproximadamente.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>Desde hace aproximadamente 46 años la mujer participa en las Asambleas de elección de autoridades municipales ejerciendo su derecho a votar. Sin embargo, a partir de 1992 comenzaron a ejercer su derecho a ser votadas, pues fueron electas como propietarias y suplentes de la Regiduría de Higiene</p>



	<p>y Salud; en 1994 las mujeres participaron por primera vez como topiles; En 2007 y 2014 una mujer ejerció el cargo de Presidenta Municipal propietaria; en el 2010 y 2017 como suplente de la Sindicatura y Regidora de Educación. En 2018 fueron electas para ocupar la Presidencia Municipal como propietaria y suplente; la Regiduría de Higiene, propietaria con dos suplentes y, la Regiduría de Educación, propietaria y suplente, alcanzando un gobierno paritario. Además, ocupan otros cargos de su sistema.</p>
<p>X. ESTATUTO ELECTORAL</p>	<p>No cuenta con Estatuto Electoral.</p>
<p>XI. SISTEMA DE CARGOS</p>	<p>Los cargos vigentes en el Municipio son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Síndico Procurador; 3. Alcalde Único Constitucional; 4. Regiduría de Hacienda; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Salud e Higiene; 7. Regiduría de Educación; 8. Tesorería; y 9. Representante de Bienes Comunes. 10. Suplente de la Presidencia Municipal; 11. Suplente de la Síndico(a) Procurador; 12. Suplente de la Alcaldía Única Constitucional; 13. Suplente de la Regiduría de Hacienda; 14. Suplente de la Regiduría de Obras; 15. Primer suplente de la Regiduría de Salud e Higiene;



	<p>16. Segundo suplente de la Regiduría de Salud e Higiene;</p> <p>17. Suplente de la Regiduría de Educación;</p> <p>18. Suplente de la Tesorería; y</p> <p>19. Suplente del Representante de Bienes Comunales.</p> <p>20. Secretaría Municipal;</p> <p>21. Secretarí Auxiliar;</p> <p>22. 1er Comandante;</p> <p>23. 2° Comandante;</p> <p>24. 1er Mayor;</p> <p>25. 2° Mayor;</p> <p>26. 3er Mayor;</p> <p>27. 4° Mayor;</p> <p>28. Topiles;</p> <p>29. Tesorero de representantes de Bienes Comunales;</p> <p>30. Secretario del Representante;</p> <p>y</p> <p>31. Comités comunitarios.</p>
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Hombres y mujeres.
Características para cumplir los cargos	Ser mayor de 18 años, ser originario o avecindado de la comunidad, ser comunero.
Forma en la que van subiendo en los cargos	Depende de cómo se ha desempeñado en su cargo anterior, se toma en cuenta si fueron responsables y si cumplieron con la encomienda del pueblo.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No existe motivo.

XII.INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Norte	Población de 18 años y más hombres	1433



Distrito Electoral	10	Población de 18 años y más mujeres	1850
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza.	86,7 ⁵
Agencias de Policía	5	Nivel de Desarrollo Humano	0,538, bajo ⁶
Núcleos Rurales	1	Lengua indígena predominante	Mixe alto del centro
Población Total	5602	Población Hablante de Lengua indígena	4763
Población Total de Hombres	2597	Población hablante de lengua indígena y español	3434
Población Total de Mujeres	3005	Población que no habla español	19 ⁷
Población de 18 años y más	3283		

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.

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 el cumplimiento con dicho principio toda vez que participan los ciudadanos y ciudadanas que viven en la comunidad de El Duraznal, con categoría de

⁵ Fuente: CONEVAL, 2010

⁶ FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷ Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



Agencia Municipal, Cerro del Amole, Cerro Pelón, el Portillo Matagallina, Lachicocana y Monte Rosa, con categoría de Agencias de Policía y La Laguna, con categoría de Núcleo rural, participan en la elección de sus Autoridades municipales y con ello cumplen 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 se estima que estas reglas deben prevalecer pues han sido adoptadas y validadas por la Asamblea General del municipio.

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 San Pedro y San Pablo Ayutla, 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 e incluso en el presente año, han alcanzado un gobierno paritario, por lo que se estima que cumplen con estos derechos fundamentales.

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 como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de San Pedro y San Pablo Ayutla, Oaxaca, las normas, instituciones y procedimientos descritos en la tercera razón jurídica del presente dictamen.

SEGUNDO. 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