

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-221/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL EL GRANDE, 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 Miguel el Grande, 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 de San Miguel el Grande, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/183/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal de San Miguel el Grande, 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 Miguel el Grande, Oaxaca.** Habiendo transcurrido el plazo legal, la Autoridad del Municipio que nos ocupa, no remitió la información solicitada, por tal razón, esta Dirección Ejecutiva procedió a realizar la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio, así como el dictamen aprobado mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-04/2015.

### 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 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> e incluso, de llenar las lagunas legales que existan dentro de su Sistema Normativo que se encuentre 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

---

<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.



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 San Miguel el Grande, 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 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 3 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 Miguel el Grande, 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 SAN MIGUEL EL GRANDE, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

<b>SAN MIGUEL EL GRANDE</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Octubre o noviembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	14
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios (as) y suplentes de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; 5. Regiduría de Educación; 6. Regiduría de Salud; y 7. Regiduría de Mercado.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.

<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).



V. ÓRGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Asamblea General Comunitaria y Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eligen en Asamblea Comunitaria;</li> <li>- Las y los candidatos son propuestos por ternas; y</li> <li>- El voto se emite a mano alzada.</li> </ul>

### **MÉTODO DE ELECCIÓN**

#### **A) ACTOS PREVIOS**

Previo a la elección, no se identifica la celebración de reuniones para la preparación de la Asamblea de la elección.

#### **B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN**

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

- I. La Autoridad municipal en funciones emite la convocatoria para la Asamblea de elección por escrito;
- II. La convocatoria se pública en los lugares más visibles y concurridos de la cabecera municipal, así como de las Agencias; se convoca a través del aparato de sonido de cada agencia y además se elaboran citatorios personalizados;
- III. Se convoca a hombres y mujeres, originarios y avecindados que vivan en la cabecera municipal y en las agencias, así como, a las autoridades auxiliares y a las autoridades agrarias;
- IV. La Asamblea Comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal y se lleva a cabo en la explanada de la Escuela Secundaria Técnica 24 de la cabecera Municipal de San Miguel el Grande;
- V. La Autoridad Municipal es la encargada de dar inicio a la Asamblea de la Elección;
- VI. La Secretaría Municipal da lectura al orden del día para informar a las y los ciudadanos sobre los asuntos a tratar, y realiza el pase de lista de asistencia con la finalidad de verificar el cuórum legal; esto lo hace en coordinación con los secretarios municipales de cada agencia municipal y/o los miembros de sus cabildos;
- VII. Instalada la Asamblea, la Presidencia Municipal consulta sobre la conformación de la Mesa de los Debates, la cual es designada mediante ternas; en ella, además de los ciudadanos en general, pueden participar los miembros del Cabildo y representantes de las Agencias, y se conforma por:
  - a. Una presidencia.
  - b. Una secretaría.



- c. El número de escrutadores que la Asamblea determine. Generalmente se designan con los integrantes de los cabildos de cada agencia municipal, y para realizar su función de escrutinio se intercambian de manera que a nadie le toque contar los votos de su propia comunidad.
- VIII. La Asamblea realiza el análisis de los candidatos, y puede presentarlos de forma directa, en ternas, cuartetos o mediante opción múltiple. Las Agencias presentan sus propuestas de candidatos para ser incluidos y la votación se realiza a mano alzada;
- IX. En la Asamblea donde se elige al Ayuntamiento Municipal también se realiza la elección de la o el ciudadano que ocupara la Secretaría Municipal, la Tesorería Municipal, así como dos Alcaldes Constitucionales con su respectivo suplente y cuatro Alcaldes;
- X. Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años, originarias y avecindados de la cabecera municipal y de las Agencias. Las personas originarias que vivan fuera de sus comunidades pueden participar en la Asamblea de elección si se encuentran el día de su realización.
- XI. Al término de la elección, la Mesa de los Debates da a conocer el cabildo electo, se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración del Ayuntamiento, firmando los integrantes de la Mesa de los Debates, las autoridades municipales y agrarias, los Agentes y además se integra la lista de asistencia de quienes acudieron a la Asamblea de elección.
- XII. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para su validación.

### C) CONFLICTOS ELECTORALES

La elección ordinaria 2016 presentó inconformidades por parte de las Agencias Municipales, que expresaron sentir vulnerados sus derechos de participación política y representación, al cancelarse el desarrollo de la Asamblea originalmente acordada, a pesar de existir quórum para su realización. El IEEPCO encausó el planteamiento hacia la solución interna del conflicto y se realizó la convocatoria a una nueva elección, con la anuencia y conformidad de todos los participantes.

#### VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR

Los candidatos y candidatas deben reunir los siguientes requisitos:  
Ser personas originarias o avecindadas de la cabecera o las agencias, mayores de 18 años, ser buenos ciudadanos y conocer las costumbres del municipio.



VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	En 2016, participaron 1309 personas, entre hombres y mujeres.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De la información integrada en los expedientes, es posible conocer que las ciudadanas de la comunidad participan acudiendo a las Asambleas de Elección y ejerciendo el derecho a votar y ser votadas; accedieron a cargos de elección popular en la asamblea ordinaria 2016 como propietaria y suplente en la Regiduría de Mercado, propietaria en la Regiduría de Educación, y propietarias en las Regidurías de Hacienda y Salud.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema de cargos se compone de cívicos y religiosos, participan hombres y mujeres, el cumplimiento es libre. Cada comunidad que integra el municipio cuenta con su propio sistema de cargos.
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 originarios del municipio.
Forma en la que van subiendo en los cargos	No existe escalafón de cargos.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Sin referencia documental.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Mixteca	Población de 18 años y más hombres	1,198
Distrito Electoral	8	Población de 18 años y más mujeres	1,521



Agencias Municipales	3	Porcentaje de población en situación de Pobreza	62.4 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	5	Nivel de Desarrollo Humano	0.694, medio <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	0 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Mixteco
Población Total	4,127	Población Hablante de Lengua indígena	2,277
Población Total de Hombres	1,904	Población hablante de lengua indígena y español	2,067
Población Total de Mujeres	2,223	Población que no habla español	170 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	2,719		

#### **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 el cumplimiento con dicho principio toda vez que participan los ciudadanos y ciudadanas que viven en las Agencias Municipales de Benito Juárez, Villa Guadalupe Victoria, Ignacio Zaragoza, y las Agencias de Policía de Vicente Guerrero, Miguel Hidalgo, Madero, Morelos e Iturbide, 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.**

<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



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 Miguel el Grande, Oaxaca, en relación al 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, sin embargo, se advierte que dicha participación ha sido incipiente pues sólo han incluido a cuatro mujeres en el Ayuntamiento como propietarias y suplente en las Regidurías de Salud y Mercado.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las Autoridades Municipales, a la Asamblea General y a la ciudadanía de San Miguel el Grande, 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, lo que implica que no sólo pueden ocupar el cargo de la Regiduría de Educación, sino, cualquier otro cargo sujeto a elección; asimismo, deberán ser electas en la misma asamblea que todos los concejales, pues sólo así se dará 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 como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de San Miguel el Grande, 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 ciudadanía, a la Asamblea General y las Autoridades del municipio de San Miguel el Grande, 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 lo que implica que pueden ocupar cualquier cargo sujeto a elección; pues sólo así se dará 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**