



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-272/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE NEJAPA DE MADERO, 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 Nejapa de Madero, 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, el municipio de Nejapa de Madero, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 16 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/270/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad del municipio de Nejapa de Madero, 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 Nejapa de Madero, Oaxaca.** No obstante que las autoridades municipales fueron debidamente notificadas, estas no remitieron a este Instituto la información solicitada. Sin embargo, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio, así como del Dictamen aprobado en el año 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 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, los municipios indígenas tienen la facultad de establecer sus propias normas² ya sea como nuevas

¹ TESIS DE JURISPRUDENCIA LII/2016. Sistema Jurídico Mexicano. Se integra por el Derecho Indígena y El Derecho Formalmente Legislado.

² Jurisprudencia 20/2014. Comunidades Indígenas. Normas que integran su sistema normativo.



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, 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 Nejapa de Madero, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así

3 Tesis de Jurisprudencia XXVII. Sistemas Normativos Indígenas. Implicaciones del derecho de autodisposición normativa.



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 contenida en 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. Del análisis de la información antes referida, se encontró que este municipio modificó su Sistema Normativo tradicional para lograr un proceso electoral que permita la participación de las Agencias municipales. De esta forma, al identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de Nejapa de Madero, Oaxaca**, fundamentalmente se retoman los acuerdos alcanzados por las partes y que están plasmados en las Minutas de Trabajo, la Convocatoria y las resoluciones de los órganos jurisdiccionales en la materia para la elección de sus Autoridades. 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 NEJAPA DE MADERO, 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).

NEJAPA DE MADERO	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Tradicionalmente en el último domingo de septiembre del año previo a la instalación del nuevo Ayuntamiento.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	10
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y Suplentes de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; y 5. Regiduría de Educación.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y Suplentes 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Hasta la elección de 2016 por: <ul style="list-style-type: none"> - Autoridades Municipales, y La Mesa de Debates de la asamblea comunitaria. A partir de la elección extraordinaria de 2017 por: <ul style="list-style-type: none"> - Autoridades Municipales, La Comisión Electoral de Nejapa de Madero y Las Mesas de Debates de cada asamblea comunitaria.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea General Comunitaria. Actualmente se registran Planillas y se realizan Asambleas en cada comunidad; el voto se emite como tradicionalmente los hacen en cada localidad.
MÉTODO DE ELECCIÓN	



A) ACTOS PREVIOS

A partir de la elección extraordinaria del año 2017 se realizan los actos previos siguientes:

- I. Las Autoridades municipales convocan a la integración de la Comisión Electoral de Nejapa de Madero, conformada de 6 integrantes, la cual se encargará de los trabajos tendientes a la realización de la elección extraordinaria, en coadyuvancia con personal del IEEPCO que funjan como Presidente y Secretario de dicha comisión;
- II. Una vez designadas las personas, se realiza sesión de instalación de la Comisión Electoral de Nejapa de Madero, la cual coordina los trabajos de organización y determinación del procedimiento electivo; y
- III. La Comisión Electoral de Nejapa de Madero aprueba la convocatoria.

B) ELECCIÓN

La elección de autoridades municipales se ha realizado conforme a las siguientes reglas:

- I. En la elección de los años **2013 y 2016** el procedimiento fue el siguiente;
 - La autoridad municipal emitió la convocatoria;
 - La autoridad municipal y la mesa de debates condujo la Asamblea de elección;
 - Solo participan las y los ciudadanos originarios de la Cabecera Municipal y sus hijos aunque no hayan nacido en la cabecera pero radiquen en ella, que estuvieran dados de alta en la lista de ciudadanos activos e inactivos;
 - La elección se realizaba en la modalidad de opción múltiple, enlistando a todos los candidatos que la asamblea acordara.
 - Las y los ciudadanos dados de alta en la lista de ciudadanos activos e inactivos, emitían su voto por el candidato de su preferencia en un pizarrón;
 - Se designaba a la propuesta que haya obtenido la mayoría de votos para cada cargo.
- II. En la elección extraordinaria del año **2017** el procedimiento consensado fue el siguiente:
 - Las autoridades municipales en coordinación con la Comisión Electoral de Nejapa de Madero emitieron y publicaron la convocatoria fijándola en los lugares públicos de cada localidad;
 - Por única ocasión y por tratarse de una elección extraordinaria se registraron planillas conformadas por cinco cargos con



propietarios y suplente, las cuales integraron a una mujer en fórmula completa, es decir, propietaria y suplente;

- Las asambleas comunitarias de elección se realizaron a partir de las 10:00 horas en cada una de las localidades que integran el municipio, conforme a sus prácticas tradicionales;
- Participaron todos los hombres y mujeres mayores de 18 años del municipio de Nejapa de Madero;
- El voto se emitió de manera individual en la forma en como tradicionalmente los hacen en cada localidad;
- Al término de las Asambleas comunitarias, en cada localidad se levantó el acta correspondiente, en las que se asentaron los resultados de la votación y se trasladó a la sede de la Comisión Electoral de Nejapa de Madero para el cómputo correspondiente;
- y
- La Comisión Electoral de Nejapa de Madero recibió las actas con los resultados de la elección de cada localidad y realizó el cómputo final.

III. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, para su calificación.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

Durante el proceso ordinario 2013, surgió el conflicto electoral porque la Agencias solicitaron su participación en las elecciones de las autoridades municipales.

El conflicto se agravó en la elección del año 2016, ante la negativa de la cabecera municipal, a que participen los ciudadanos y ciudadanas de las demás localidades en la elección de las autoridades municipales, por lo cual el Consejo General del IEEPCO calificó como no válida la elección del 6 de noviembre de 2016 mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-309/2016.

En razón de lo anterior el día 30 de diciembre de 2016, rea realizo una nueva elección siendo declarada por el IEEPCO, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-370/2016, como jurídicamente válida, sin embargo mediante sentencias de los órganos Jurisdiccionales local y federales. (Expedientes JDCI/28/2017 y sus acumulados; SX-JDC-133/2017 y acumulados; y SUP-REC-1177/2017 y acumulados) se revocó el mencionado acuerdo y se determinó la nulidad de la elección, ordenándose realizar una elección extraordinaria, estableciéndose directrices de inclusión para ser consideradas en las subsecuentes elecciones municipales.

Los acuerdos se alcanzaron mediante el proceso de mediación en la que coadyuvó el IEEPCO, y la Secretaria General de Gobierno, en cumplimiento a



las resoluciones emitidas por los Tribunales Electorales y con fecha 12 de noviembre de 2017, y se realizó la elección extraordinaria mandatada con las nuevas reglas consensadas.	
VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR	<ul style="list-style-type: none"> - Ser ciudadana o ciudadano en ejercicio de sus derechos; - Tener 18 años cumplidos; - No haber abandonado cargos anteriores; - Ser honestos y responsables, y; - Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	<p>Hasta el año 2016 y antes de la inclusión de las localidades participaban 275 asambleístas.</p> <p>En la elección extraordinaria de 2017 participaron 1290 asambleístas.</p>
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	<p>A partir del año 2016 y de la elección extraordinaria del año 2017, se garantizó la participación de las mujeres en las asambleas generales comunitarias ejerciendo su derecho de votar y ser votadas, garantizándose su inclusión y participación real y material, accediendo por primera vez a cargos de elección popular integrándose al cabildo municipal las ciudadanas Melina Peralta Sánchez y Thalía Quero Martínez como propietaria y suplente, respectivamente, de la Regiduría de Educación.</p>
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.



<p>XI. SISTEMA DE CARGOS</p>	<p>El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, es escalonado, comenzando con cargos menores hasta llegar a los de mayor jerarquía de acuerdo a su desempeño, pero ejerciéndose según las costumbres de cada localidad.</p>
<p>Edad a la que empiezan a cumplir los cargos</p>	<p>18 años cumplidos</p>
<p>Quiénes participan en el sistema de cargos</p>	<p>Hasta el año 2016 se reconocía la participación solo de los hombres, a partir del año 2017, participan hombres y mujeres.</p>
<p>Características para cumplir los cargos</p>	<p>Ser mayores de edad, responsables y honestos.</p>
<p>Forma en la que van subiendo en los cargos</p>	<p>A continuación, se describe de mayor a menor jerarquía los cargos que se deben cumplir de manera escalonada, en la cabecera municipal:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; 5. Regiduría de Educación; y 6. Suplencias de todos los anteriores. <p>Cada comunidad tiene su propio sistema de cargos y sus propias reglas para ejercerlos.</p>
<p>Existen criterios para no participar en el sistema de cargos</p>	<p>Las personas que tienen poco tiempo de llegar a la comunidad no participan en el sistema de cargos.</p>

<p>XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.</p>			
<p>Región</p>	<p>Sierra Sur</p>	<p>Población de 18 años y más hombres</p>	<p>2285</p>



Distrito Electoral	17	Población de 18 años y más mujeres	2515
Agencias Municipales	4	Porcentaje de población en situación de Pobreza	82.1 ⁵
Agencias de Policía	4	Nivel de Desarrollo Humano	0.619, bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Zapoteco.
Población Total	7390	Población Hablante de Lengua indígena	1463
Población Total de Hombres	3609	Población hablante de lengua indígena y español	1429
Población Total de Mujeres	3781	Población que no habla español	21 ⁸
Población de 18 años y más	4800		

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 relativa a los años 2010, 2013 y 2016, se puede apreciar que el municipio de Nejapa de Madero, Oaxaca, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de los ciudadanos y ciudadanas que viven en las Agencias de Las Animas, San Sebastián Jilotepec, El Gramal, San José de las Flores, El Camarón, San Juan Lachixila, Agua Blanca y San Isidro Chihuiro, 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.

5 . Fuente: CONEVAL, 2010

6 . FUENTE, PNUD, México, 2010

7 . Fuente: LXI Legislatura del Estado

8. Fuente de 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 Nejapa de Madero, 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 dos mujeres en el Ayuntamiento como propietaria y suplente en la Regiduría de Educación.

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 Nejapa de Madero, 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 Nejapa de Madero, 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 Nejapa de Madero, 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