



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-293/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN LALANA, 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 San Juan Lalana, 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 que eligen a sus Autoridades mediante el Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el municipio de San Juan Lalana, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 23 de enero de 2018, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/275/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal de San Juan Lalana, Oaxaca, proporcionara 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 de San Juan Lalana, Oaxaca.** Mediante oficio MSJL/227/2018, el 5 de marzo del 2018, el Presidente 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, 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 tienen la facultad de establecer sus propias normas² ya sea como nuevas normas o para llenar las lagunas legales que existan en su Sistema

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.



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.

En este sentido, el presente dictamen identifica el método electoral del municipio de San Juan Lalana, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto, no exime

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



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 Juan Lalana, 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 JUAN LALANA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SAN JUAN LALANA	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Octubre, noviembre o diciembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	22
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietario (as) y suplentes de: 1. Presidencia Municipal;

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).



	<ol style="list-style-type: none"> 2. Sindicatura Procurador; 3. Sindicatura Hacendaria; 4. Regiduría de Hacienda; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Educación; 7. Regiduría de Salud; 8. Regiduría de Ecología; 9. Regiduría de Seguridad; 10. Regiduría de Desarrollo Agropecuario; y 11. Regiduría de Asuntos Indígenas.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietario (as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Consejo Municipal Electoral.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<p>Asambleas Comunitaria Simultaneas en todas las comunidades que conforman al Municipio.</p> <p>Las y los candidatos se proponen por planillas previamente registradas ante el Consejo Municipal Electoral;</p> <p>La votación se emite marcando una raya en la lona donde se encuentra la fotografía impresa del candidato de su elección que encabeza la planilla.</p>
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>Previo a la elección, se realiza Asambleas Comunitarias en las 37 localidades que conforman el municipio, para elección del Consejo Municipal Electoral, bajo las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Se elabora minuta de trabajo conjuntamente con las autoridades locales del Municipio para acordar el nombramiento de un Consejo Municipal Electoral, conformado por dos delegados o representantes (propietario y suplente) de cada una de las comunidades que integran el municipio, quienes deben ser electos en sus Asamblea comunitarias; II. Las asambleas comunitarias de cada localidad en el que nombran a sus 	



- representantes que fungirán como delegados del Consejo Municipal Electoral, se llevan a cabo conforme a sus propios Sistemas Normativos;
- III. Se instala legalmente el Consejo Municipal Electoral y una vez instalados tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia de la elección de concejales del Ayuntamiento;
 - IV. Los integrantes del Consejo Municipal Electoral, en presencia de la autoridad del ayuntamiento y previa invitación a los ciudadanos interesados en participar como aspirantes a la presidencia municipal, acuerdan y ratifican la fecha, horario y lugares en las que se llevarán a cabo las asambleas generales comunitarias de elección en las 37 localidades, requisitos para votar y ser votado, los requisitos mínimos que debe cumplir cada asamblea comunitaria, la forma en que se propondrán a los candidatos a concejales, el número de integrantes y la participación de la mujer, la forma de votación, el día lugar y hora para el registro de la planilla, así como el registro de los representantes ante la mesas de debates.

A solicitud de las Autoridades, el Instituto Estatal Electoral participa en esta fase del proceso de elección.

B) ELECCIÓN

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

- I. La Autoridad Municipal del Ayuntamiento de San Juan Lalana, Oaxaca, y el Consejo Municipal Electoral en función da a conocer la convocatoria fijándola en la cabecera municipal, Agencias Municipales, de Policía y en los lugares públicos más concurridos del municipio;
- II. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas que integran las 37 localidades del Municipio;
- III. El día de la elección se instala el Consejo Municipal Electoral en sesión permanente para vigilar y dar seguimiento a todas y cada una de las asambleas comunitarias;
- IV. Las Asambleas comunitarias de elección tienen como finalidad integrar el Ayuntamiento Municipal, las cuales se llevan a cabo de manera simultánea en las 37 localidades que conforman el municipio de San Juan Lalana, Oaxaca, con la misma hora de inicio, las cuales se realizan en los lugares acostumbrados por cada localidad (salones de usos múltiples, canchas municipales o corredores municipales);
- V. En las Asambleas Comunitarias de Elección, las autoridades municipales en función pasan lista de asistencia, una vez verificado el quórum legal se declara formalmente instalada la asamblea y se procede con la elección de las Mesas de los Debates quienes serán la máxima autoridad para conducir las asambleas;
- VI. La Elección se lleva a cabo por medio de planillas, previamente



- registradas ante el Consejo Municipal Electoral;
- VII. Una vez concluida la votación los dos funcionarios electorales comisionados como escrutadores son los encargados de contar los votos emitidos a favor de cada uno de los candidatos que encabeza la planilla y se levanta el acta correspondiente que se trasladada al Consejo Municipal Electoral para el cómputo final;
 - VIII. Una vez que el Consejo Municipal Electoral tiene todas las actas de las localidades se realiza el cómputo final para determinar la planilla ganadora; y
 - IX. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En el proceso ordinario 2010, surgió el conflicto por los resultados en la elección, lo que trajo como consecuencia, que los inconformes recurrirán ante los Tribunales Electorales quienes mandataron una elección extraordinaria.

Los acuerdos se alcanzaron mediante proceso de mediación en la que coadyuvó el IEEPCO, la Secretaria General de Gobierno, en cumplimiento a las resoluciones emitida por los Tribunales Electorales en los juicios RISDC/48/2010, RISDC/38/2011 y RISDC/38/2011 del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, SX-JDC-13/2011, SX-JDC-134/2011, SX-JDC-135/2011, de la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y SUP-REC-36/2011 Y SUP-REC-37/2011 de la Sala superior de TEPJF.

En el proceso ordinario 2013, surgió el conflicto al ser impugnadas las Asambleas donde se designó al Comité de Usos y Costumbres, quienes serían los encargados de realizar los preparativos para la elección de los concejales municipales. Los acuerdos se alcanzaron mediante proceso de mediación en la que coadyuvó el IEEPCO, en cumplimiento a las resoluciones emitida por los Tribunal Estatal Electoral en los juicios JNI/11/2013 y JNI/15/2013.

VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS CONCEJALES A ELEGIR

Los candidatos y candidatas deben reunir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadanos o ciudadans en ejercicio de sus derechos políticos;
- Saber leer y escribir;
- Estar avecindado en el municipio por un periodo no menor a un año anterior al día de la elección;
- No pertenecer a las fuerzas armadas permanentes federales, a las fuerzas de



	<p>seguridad pública estatales o de seguridad pública municipal;</p> <ul style="list-style-type: none"> - No ser servidor público municipal, del estado o de la federación; - No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto; - No haber sido sentenciado por delitos internacionales; y - Tener un modo honesto de vivir.
VIII. NÚMERO DE CIUDADANOS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	8,588 personas entre hombres y mujeres.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De los expedientes en consulta se advierte que desde el año 2010 las mujeres ejercen su derecho de votar y ser votadas, pero hasta la elección ordinaria 2016 por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas cuatro mujeres como propietarias y suplentes de la Regiduría de Educación y Regiduría de Salud.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	No existe un sistema de cargos.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	No aplica.
Quiénes participan en el sistema de cargos	No aplica.
Características para cumplir los cargos	No aplica.
Forma en la que van subiendo en los cargos	No aplica.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No aplica.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Papaloapan	Población de 18 años y más hombres	4,365
Distrito Electoral	10	Población de 18 años y más mujeres	5,027
Agencias Municipales	4	Porcentaje de población en situación de Pobreza	92,2 ⁵
Agencias de Policía	24	Nivel de Desarrollo Humano	0.5130714bajo 6
Núcleos Rurales	2 ⁷	Lengua indígena predominante	Chinanteco del sureste bajo
Población Total	17,398	Población Hablante de Lengua indígena	12,892
Población Total de Hombres	8,441	Población hablante de lengua indígena y español	9,758
Población Total de Mujeres	8,957	Población que no habla español	3103 ⁸
Población de 18 años y más	9,392		

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 37 comunidades que integran el municipio, 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

⁵ Fuente: CONEVAL, 2010

⁶ FUENTE, PNUD, Mexico, 2010

⁷ Fuente: LXI Legislatura del Estado

⁸ Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



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 Juan Lalana, 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, sin embargo, se advierte que dicha participación ha sido incipiente pues sólo han incluido a cuatro mujeres en el Ayuntamiento como propietaria y suplentes de la Regiduría de Educación y Regiduría de Salud.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las autoridades, a la asamblea y municipio de San Juan Lalana, 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 San Juan Lalana, 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 a las Autoridades del municipio de San Juan Lalana, 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