

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-130/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE IXTLÁN DE JUÁREZ, 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 Ixtlán de Juárez, 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 Ixtlán de Juárez, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 15 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/211/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad Municipal de Ixtlán de Juárez, 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 Ixtlán de Juárez, Oaxaca.** Mediante escrito recibido el 13 de junio de 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, 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, dichos municipios tienen la facultad de establecer sus propias normas² e incluso, de llenar las lagunas legales que existan dentro de su Sistema Normativo que se encuentre vigente, a fin de atender situaciones contemporáneas o resolver conflictos que se presenten³.

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.

³ 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 Ixtlán de Juárez, 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 IV; 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 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 Ixtlán de Juárez, 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 IXTLÁN DE JUÁREZ, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

IXTLÁN DE JUÁREZ	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de octubre de cada tres años
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	18
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Educación; 5. Regiduría de Salud;

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).



	6. Regiduría de Obras y Mercado; 7. Regiduría de Deportes y Cultura; 8. Regiduría de Ecología; y 9. Contraloría Municipal;
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Año y medio.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Autoridad Municipal y la Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea General Comunitaria. Los candidatos y candidatas son propuestos por ternas; la ciudadanía emite su voto a mano alzada.
MÉTODO DE ELECCIÓN	
A). ACTOS PREVIOS	
Previo a la elección, no se realiza ningún acto, la Autoridad Municipal convoca directamente a Asamblea General de elección.	
B). ASAMBLEA DE ELECCIÓN	
La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:	
I. Las Autoridades Municipales en funciones emiten la convocatoria correspondiente;	
II. La convocatoria escrita se publica en los lugares más visibles del municipio. Se convoca a mujeres y hombres originarios del municipio, así como a personas vecindadas de la Cabecera Municipal;	
III. La Asamblea Comunitaria tiene como única finalidad integrar el Ayuntamiento;	
IV. La elección se lleva a cabo en el auditorio municipal o canchas municipales;	
V. Se elige una Mesa de los Debates que preside la Asamblea con la Autoridad Municipal;	
VI. Para la elección de las Autoridades, los candidatos y candidatas se proponen mediante ternas; la ciudadanía emite su voto a través de mano alzada;	
VII. Participan en la elección los ciudadanos y ciudadanas originarios del municipio que habitan en la Cabecera Municipal. Todas las personas participan con derecho a votar y ser votadas;	
VIII. Se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración del Ayuntamiento electo; firman las Autoridades Municipales, Mesa de los	



Debates y Asambleaístas Asistentes;

- IX. La documentación la remiten al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En la elección ordinaria 2013, el conflicto surgió porque ciudadanos y ciudadanas de la Agencia de San Gaspar Yalaxi solicitaron participar en la elección de las Autoridades Municipales, y ante la falta de argumentos sólidos el Consejo General de este Instituto, mediante el acuerdo CG-IEEPCO-SNI-128/2013 determinó calificar como legalmente válida la elección de concejales al Ayuntamiento Municipal celebrada el día diecinueve de octubre de dos mil trece.

El acuerdo de referencia fue recurrido ante el Tribunal Estatal Electoral, mediante el Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos JNI/87/2013, en donde los magistrados resolvieron confirma el acuerdo del Instituto por el que calificó y declaró la validez de la elección de Concejales del Ayuntamiento de Ixtlan de Juárez, Oaxaca, celebrada el 19 de octubre de 2013, vinculando a las nuevas autoridades municipales de concebir el proceso de consulta y la generación de acuerdos necesarios para modificar su sistema normativo interno que permita “garantizar la participación y representación de toda la ciudadanía del municipio en la elección de su gobierno municipal en el siguiente proceso electoral ordinario”.

En la elección ordinaria 2016 el Consejo General de este Instituto mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-320/2016, declaró la invalidez de la elección, al considerar, sustancialmente, que en la asamblea no participaron los habitantes de las agencias municipales y de policía que conforman el municipio de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, vulnerando el principio de universalidad del voto; Los ciudadanos y ciudadanas afectadas por tal determinación, recurrieron el acuerdo ante el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, quedando radicado bajo el número JNI/16/2017, juicio que se resolvió en el sentido de revocar el acuerdo del IEEPCO, para el efecto de declarar la validez de la asamblea.

Ante tal determinación diversos ciudadanos y ciudadanas integrantes de las agencias de San Juan Yagila, Santa Cruz Yagavila, Santa María Zoogochi, Santiago Teotlasco, Santo Domingo Cacalotepec y La Luz, recurrieron a la Sala Regional Xalapa del TEPJF, conformándose los números SX-JDC-292/2017 y X-JDC-325/2017, expedientes en los que se resolvió revocar la sentencia dictada por el tribunal estatal de Oaxaca y confirmar el acuerdo IEEPCO-CG SNI320/2016 del Consejo General del IEEPCO que declaró inválida la asamblea electiva de cinco de noviembre de dos mil dieciséis, relativa a la elección de concejales del Municipio de Ixtlán de Juárez, Oaxaca; se promovió recurso de



<p>reconsideración con número de expediente SUP-REC1185/2017 en el que se revoca la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en el expediente identificado con la clave SX-JDC292/2017 y su acumulado, así como el Acuerdo IEEPCO-CGSNI-320/2016, de veintiocho de diciembre de dos mil dieciséis, dictado por el Instituto Electoral Local de Oaxaca y se vincula a la cabecera municipal, así como a las seis agencias de policía y a las seis agencias municipales de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para que generen mecanismos de diálogo y, en pleno uso de su libre determinación, alcancen los acuerdos necesarios para que todas las comunidades tengan participación política efectiva en las cuestiones municipales que les afectan.</p>	
<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser Ciudadano Activo; - Cumplir con cargos previos; - Ser Ciudadanos destacados; y - Mayor de 18 años. <p>B) CONCEJALES MUJERES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser ciudadana activa de la comunidad; - Participar en asambleas; - Haber hecho cargos en comités; - Cumplir cargos encomendados; y - Mayor de 18 años.
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>554 hombres y 417 mujeres.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>Desde hace aproximadamente 30 años las mujeres comenzaron a participar en las Asambleas de elección ejerciendo su derecho a votar. Respecto de su derecho a ser electas, existe registro que, en el año 1978, fue electa una mujer como Regidora propietaria. De igual manera en los años 1994, 2013 y 2016 se eligieron Regidoras propietarias.</p>
<p>X. ESTATUTO ELECTORAL</p>	<p>No cuenta con Estatuto Electoral.</p>



XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos. Participan hombres y mujeres.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Ciudadanos y ciudadanas del municipio.
Características para cumplir los cargos	Tener 18 años.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación, se describen los cargos que se deben cumplir satisfactoriamente: <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Educación; 5. Regiduría de Salud; 6. Regiduría de Obras y Mercado; 7. Regiduría de Deportes, Cultura y Recreación; 8. Regiduría de Ecología; 9. Mayor; 10. Llaverero; 11. Jefe de policía/ sacristán; 12. Topil; 13. Comité de Escuelas; 14. Comisiones de Festejos; 15. Junta Patriótica; 16. DIF Municipal; y 17. Comité de Salud.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Ser una persona altamente conflictiva.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Norte	Población de 18 años y más hombres	2217
Distrito Electoral	9	Población de 18 años y más mujeres	2451
Agencias Municipales	6	Porcentaje de población en situación de Pobreza	75,8 ⁵

⁵ Fuente: CONEVAL, 2010



Agencias de Policía	de 6	Nivel de Desarrollo Humano	0.611 medio ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Zapoteco serrano
Población Total	7674	Población Hablante de Lengua indígena	4428
Población Total de Hombres	3755	Población hablante de lengua indígena y español	3919
Población Total de Mujeres	3919	Población que no habla español	481 ⁸
Población de 18 años y más	4668		

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 del estudio en cuestión se aprecia que, este municipio se integra de trece comunidades, cabecera municipal y seis Agencias municipales y seis agencias de Policía, se ha presentado la tensión normativa a que se ha hecho referencia.

Al respecto, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, establecieron la validez de la elección con la sola participación de la Cabecera Municipal; sin embargo, determinaron vincular a las trece comunidades indígenas de Ixtlán de Juárez, Oaxaca, para que generen mecanismos de diálogo y, en pleno uso de su Libre Determinación, alcancen los acuerdos respecto de la distribución de los recursos municipales, así como de las formas de participación de todas las comunidades, a fin de que sean tomadas en cuenta en las decisiones de las cuestiones municipales que las afectan.

⁶ Fuente: LXI Legislatura del Estado

⁷ Fuente: LXI Legislatura del Estado

⁸ Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



En tal sentido, esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, estima pertinente y necesario solicitar al Consejo General del Instituto Estatal Electoral formule un respetuoso exhorto a las Autoridades Municipales, las autoridades de las comunidades que integran el municipio para que redoblen esfuerzos a fin de alcanzar los acuerdos ordenados por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación en el expediente SUP-REC-1185/2017 relacionados con la distribución de recursos y a las formas de participación de las Agencias Municipales, como aspectos fundamentales para el pleno goce de sus derechos políticos electorales.

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 Ixtlán de Juárez, 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 mujeres como propietarias en el cargo de Regidurías en los años de 1978, 1994, 2013 y 2016.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las Autoridades Municipales, a la Asamblea y a la



comunidad de Ixtlán de Juárez, 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 Ixtlán de Juárez, 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 y a las Autoridades del municipio de Ixtlán de Juárez, 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