



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-350/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE MESONES HIDALGO, 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 Mesones Hidalgo, 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 al municipio de Mesones Hidalgo, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 31 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/163/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad del municipio de Mesones Hidalgo, 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 método de elección del municipio de Mesones Hidalgo, Oaxaca.** El 17 de agosto de 2018, mediante oficio MH-PM/0036/2018/00411 así como el 13 de septiembre del mismo año, mediante oficio MH-PM/0036/2018/00482, el Presidente Municipal Constitucional remitió información y documentación sobre las reglas electorales de su municipio. Asimismo, 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

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 los 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.

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 Mesones Hidalgo, 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 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 y documentación sobre las reglas electorales remitida por la Autoridad Municipal de Mesones Hidalgo, Oaxaca, 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, y la contenida en los expedientes de las tres últimas elecciones.
2. Del análisis de la información antes referida, se procedió a identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de Mesones Hidalgo, 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 MESONES HIDALGO, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

MESONES HIDALGO	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de septiembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	18

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).



<p>III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR</p>	<p>Propietarios(as) y Suplentes de:</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; 6. Regiduría de Salud; 7. Regiduría de Ecología; 8. Regiduría de Desarrollo Rural; y 9. Regiduría de Desarrollo Social.
<p>IV. DURACIÓN DE CADA CARGO</p>	<p>Propietarios(as) y Suplentes: 3 años.</p>
<p>V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS</p>	<p>- Autoridad Municipal; - Consejo Municipal Electoral por Sistemas Normativos Indígenas; y - Mesa Directiva de Casilla.</p>
<p>VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN</p>	<p>Elijen en jornada electoral. Se conforman planillas que son votadas mediante boletas que se depositan en urnas.</p>
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>Previo a la elección, se realizan los siguientes actos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El Ayuntamiento en funciones convoca a la integración del Consejo Municipal Electoral por Sistemas Normativos Indígenas de Mesones Hidalgo, (por decisión de las asambleas de las localidades en pasadas elecciones personal del IEEPCO fungieron en la Presidencia y Secretaría de dicho Consejo); II. Una vez que se integra el órgano municipal, se realiza la sesión de instalación e inician los trabajos para organizar la elección. <p>B) ELECCIÓN</p> <p>La elección de autoridades municipales se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La autoridad municipal en coordinación con el Consejo Municipal Electoral por Sistemas Normativos Indígenas de Mesones Hidalgo emiten y publican la convocatoria en la cabecera municipal, Agencias Municipales, de Policía y Núcleos Rurales; II. Se registran planillas que se identifican por colores, las cuales están 	



integradas por 18 personas entre ciudadanos y ciudadanas propietarios y suplentes cada una;

- III. Se instalan seis casillas en el Auditorio Municipal de Mesones Hidalgo, Oaxaca, y se realiza la elección de las ocho de la mañana a las diecisiete horas;
- IV. Participan todos los hombres y mujeres mayores de 18 años originarios del municipio y que hayan radicado en el territorio municipal como mínimo durante tres años continuos, que hayan venido participando en las elecciones de concejales, cuenten con su credencial de elector y que aparezcan en la lista del padrón elaborado por la comunidad y remitida al Instituto Estatal Electoral (antes lista nominal de electores);
- V. El voto se emite a través de boletas electorales, que deben contener las fotografías de las o los candidatos a la Presidencia Municipal y un color que las distinga;
- VI. Las Mesas Directivas de Casilla serán las responsables de recibir y contabilizar los votos, las cuales son presididas por un Presidente(a) y un Secretario(a) y dos representantes por cada planilla registrada (en pasadas elecciones por acuerdo de las comunidades el Presidente y Secretario de las Mesas Directivas de Casillas fueron designados por el IEEPCO);
- VII. Al término de la Jornada Electoral, las Mesas Directivas de Casilla levanta las actas correspondientes, en las que se asientan los resultados de la votación; los presidentes de las casillas trasladan el paquete electoral y las actas originales al Consejo Municipal Electoral por Sistemas Normativos Internos de Mesones Hidalgo para el cómputo final de la elección, y;
- VIII. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para su calificación.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En el proceso ordinario 2013, se presentó el conflicto por la inconformidad relacionada con la publicación de la convocatoria y el desarrollo de la jornada electiva, sin embargo, ante la falta de argumentos sólidos el Consejo General del IEEPCO mediante acuerdo CG-IEEPCO-SNI-118/2013, calificó como jurídicamente válida la elección realizada el 15 de diciembre de 2013, sin que los inconformes recurrieran el acuerdo.

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

Los hombres y las mujeres deben reunir los siguientes requisitos:

1. Ser originario(a) del municipio y radicados en el territorio municipal como mínimo



	<p>durante tres años continuos previos a la elección;</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Tener 18 años cumplidos y contar con credencial de elector con fotografía del municipio; 3. Ser servicial en su comunidad en cualquier cargo que se le haya conferido, y; 4. 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	En la última elección participaron aproximadamente 1990 asambleístas entre hombres y mujeres.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	Las mujeres participan en la asamblea general comunitaria ejerciendo su derecho de votar; a partir de la elección del año 2016 las mujeres, fueron electas como propietaria y suplente de la Regiduría de Salud.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, es escalonado, comenzando con cargos menores hasta llegar a los de mayor jerarquía de acuerdo al catálogo de cargos y el desempeño de los mismos.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años cumplidos.
Quiénes participan en el sistema de cargos	<ul style="list-style-type: none"> - Participan hombres en mayor porcentaje, y las mujeres se han ido integrando de forma paulatina; - Solo participan los originarios de la cabecera municipal.
Características para cumplir los cargos	- Mayores de edad, ser originarios



	<p>del municipio y radicados en el territorio municipal como mínimo durante tres años continuos previos a la elección; y</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cumplir a satisfacción de la asamblea con los cargos que anteriormente hayan tenido, trabajador, honesto y responsable.
Forma en la que van subiendo en los cargos	<p>A continuación, se describe de mayor a menor jerarquía los cargos que existen en la comunidad:</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; 6. Regiduría de Salud; 7. Regiduría de Ecología; 8. Regiduría de Desarrollo Rural; 9. Regiduría de Desarrollo Social; 10. Alcalde Único Constitucional; 11. Secretaría Municipal; y 12. Tesorería Municipal.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Si referencia documental.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Sur	Población de 18 años y más hombres	1007
Distrito Electoral	7	Población de 18 años y más mujeres	1354
Agencias Municipales	3	Porcentaje de población en situación de Pobreza	89.7 ⁵
Agencias de Policía	5	Nivel de Desarrollo Humano	0.522, bajo ⁶

5 . Fuente: CONEVAL, 2010

6 . FUENTE, PNUD, México, 2010



Núcleos Rurales	1 ⁷	Lengua indígena predominante	Mixteco.
Población Total	4402	Población Hablante de Lengua indígena	1738
Población Total de Hombres	1984	Población hablante de lengua indígena y español	1364
Población Total de Mujeres	2418	Población que no habla español	337 ⁸
Población de 18 años y más	2361		

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 de El Carmen Tuxtlián, San José de las Flores, Santa María de la Lima, Concepción Las Mesas, Piedra de Casa, San Isidro, El Camalote, La Soledad y San José Pueblo Nuevo, 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.

En otro aspecto, del expediente en estudio se advierte que han modificado la regla relativa a la residencia exigida para poder contender a una concejalía del Ayuntamiento municipal, pues con anterioridad se exigía residencia de 1 año, mientras que actualmente se exige *“Haber radicado como mínimo durante tres años continuos en el territorio municipal previos a la fecha de la elección”*.

Esta decisión puede implicar una restricción al derecho de participación de la ciudadanía del municipio; no obstante, se considera que cuenta con un

7 . Fuente: LXI Legislatura del Estado

8. Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



amplio consenso comunitario, pues respecto de ella, la Autoridad municipal exhibió Actas de Asamblea de todas las localidades que integran el municipio en la siguiente forma:

1. Acta de la reunión sostenida por las Autoridades municipales y las Autoridades de las Agencias municipales, de policía y Núcleos Rurales, en el que acordaron los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a una concejalía municipal;
2. Actas de Asambleas de 28 de julio de 2018, celebrado en la Cabecera municipal, las Agencias municipales de Santa María La Lima, El Carmen Tuxtillán y San José de la Flores; Agencias de Policía de La Soledad, El Camalote, San Isidro Hidalgo, Concepción Las Mesas; Núcleos Rurales de San José Pueblo Nuevo, Tierra Blanca, en el que validan los referidos requisitos de elegibilidad;

La validez de esta regla, con el consenso alcanzado para modificar dicha regla debe entenderse a la luz del derecho de Libre Determinación y Autonomía establecido y garantizado en el artículo 2º, apartado A, fracciones I, II y III de la Constitución Federal, así como 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, pues en razón de este derecho las comunidades y pueblos pueden elegir conforme a sus propias normas, instituciones y prácticas democráticas. Es así, pues a la luz de este derecho las comunidades tienen el derecho de autogobierno, mismo que comprende, entre otros, el derecho de decidir sus formas internas de organización y la protección de sus Sistemas Normativos.

Aunado a ello, se infiere que este requisito tiene como finalidad, fortalecer el arraigo en sus comunidades y el consecuente conocimiento pleno de sus sistemas de organización y de vida, cuestión que a la luz del principio de pluriculturalidad recogido por el artículo 2º de la Constitución Federal, se estiman pertinentes porque tienden a fortalecer la identidad indígena de las comunidades involucradas.

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 Mesones Hidalgo, 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, de igual forma, para garantizar la inclusión y participación efectiva de la mujer, en la elección 2016, fueron electas las ciudadanas Guadalupe Catarina Santos Cruz y Elvia Nájera Sánchez, quienes se integraron al cabildo como propietaria y suplente de la Regiduría de Salud, sin embargo, se advierte que dicha participación ha sido incipiente.

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 Mesones Hidalgo, 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:



DICTAMEN

PRIMERO. Se identifica como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Mesones Hidalgo, 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 Mesones Hidalgo, 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 23 de septiembre de 2018.

**ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SISTEMAS
NORMATIVOS INDÍGENAS**

LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ