

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-400/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN JUQUILA, MIXES, 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 Juquila, Mixes, 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 San Juan Juquila, Mixes, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 13 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/274/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad del municipio de San Juan Juquila, Mixes, 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, presentará su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Información relativa al Sistema Normativo del Municipio de Juan Juquila, Mixes, Oaxaca.** Mediante oficio número SJJN/ADM/478/2018, recibido el 18 de septiembre de 2018, la Autoridad 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, los municipios indígenas tienen la facultad de establecer sus propias normas² e incluso, de llenar las

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.



lagunas legales que existan dentro de 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 San Juan Juquila, Mixes, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto, no

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



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 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 encontró que este municipio modificó su Sistema Normativo tradicional para lograr un proceso electoral que permita la competencia entre las ciudadanas y ciudadanos de las diferentes localidades que integran el municipio. De esta forma, al identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de San Juan Juquila, Mixes, Oaxaca**, fundamentalmente se retoman los acuerdos alcanzados por las partes 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 SAN JUAN JUQUILA, MIXES, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SAN JUAN JUQUILA, MIXES	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Tradicionalmente eligen la primera

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).



	semana del mes de octubre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	10
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	<p>Propietarios(as) de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Protección Civil; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Educación; 7. Regiduría de Salud; 8. Regiduría de Servicios Municipales; 9. Regiduría de Agua Potable; y 10. Regiduría de Panteón. <p>Tradicionalmente no eligen suplentes.</p>
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	1 año.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Autoridad Municipal en funciones y Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eligen en Asamblea general comunitaria; ▪ Las candidatas y los candidatos son propuesto por ternas a cada cargo; y ▪ Los asambleístas emiten su voto marcando una raya en el pizarrón por el candidato de su preferencia.
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>De la documentación en consulta se advierte que este municipio no realiza actos previos para su Asamblea de elección.</p> <p>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN</p> <p>La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La Autoridad Municipal en funciones emiten por escrito la convocatoria para la Asamblea de elección; II. La convocatoria es publicada en los lugares más visibles y 	



- concurridos de la cabecera municipal, y se remite mediante oficio a cada una de las Agencias para que hagan lo propio, además se realiza el perifoneo correspondiente en todas las comunidades;
- III. Se convoca a participar en la elección a los ciudadanos y ciudadanas originarios y vecindados que habitan en la cabecera municipal y en las Agencias Municipales y de Policía;
 - IV. La Asamblea Comunitaria de elección tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento y se realiza en el mes de octubre, en la cancha municipal de usos múltiples de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca, (cabecera municipal);
 - V. En el día y hora señalada para la realización de la Asamblea de elección, se realiza el registro de asistencia, posteriormente se pasa lista de los presentes, el Presidente en funciones instala legalmente la Asamblea y se procede al nombramiento de la Mesa de los Debates de forma directa, quienes continúan con el desahogo del orden de día;
 - VI. Los candidatos y candidatas se proponen por ternas para cada uno de los cargos y los asambleístas emiten su voto pintando una raya en el pizarrón donde se encuentra escrito el nombre del candidato de su preferencia; los escrutadores contabilizan los votos;
 - VII. Tienen derecho a votar y ser electos como autoridad municipal los hombres y las mujeres originarios y vecindados que residen en la cabecera municipal y en cada una de las Agencias;
 - VIII. Las personas radicadas fuera del municipio al no reunir los requisitos, no pueden votar ni ser electos como autoridades municipales;
 - IX. Al término de la Asamblea se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración y duración en el cargo del Ayuntamiento electo; firma y sella la Autoridad y los integrantes de la Mesa de los Debates, anexando la lista de asistencia de los asambleístas; y
 - X. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para su calificación.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

El conflicto surgió en la elección ordinario 2016, porque los representantes de la Agencia Municipal de Guadalupe Victoria, solicitaron su derecho de votar y ser votados en la elección de la Autoridad Municipal de San Juan Juquila Mixes, Oaxaca;

Tal petición se le hizo del conocimiento a la Autoridad municipal y como consecuencia, la DESNI implementó mesas de mediación correspondientes; sin embargo, la cabecera municipal realizó sin la participación de la Agencia su Asamblea electiva, lo que trajo como consecuencia que el Consejo



General de este Instituto mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-324/2016, calificara como jurídicamente no válida la Asamblea de elección celebrada el 2 de octubre de 2016.

Derivado de lo anterior, el 29 de diciembre de 2016, la Autoridad Municipal convocó de forma abierta a todos los ciudadanos y ciudadanas del municipio a una nueva elección a celebrarse el 30 del mismo mes y año en cita, esta elección fue validada por el Consejo General de este Instituto mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-369/2016. Inconformes con el acuerdo, ciudadanos y ciudadanas de la Agencia municipal de Guadalupe Victoria, impugnaron ante el TEEO en el expediente JDCI/29/2017 mismo que fue reencausado a JNI/127/2017, y una vez resuelto los Magistrados determinaron confirmar el acuerdo emitido por el Consejo General de este Instituto.

Inconformes con esta decisión, ciudadanos y ciudadanas de la Agencia municipal, impugnaron el acuerdo ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, integrándose juicio SX-JDC-139/2017, en que se confirmó la validez de la elección y a su vez vinculó a la DESNI para coadyuvar en la mediación de la situación que dio origen a la problemática político-electoral del municipio con su Agencia Municipal.

En la elección ordinaria 2017, la Autoridad Municipal de San Juquila Mixes, Oaxaca, convocó a todas las comunidades que conforman su municipio a participar en la Asamblea de elección del Ayuntamiento municipal, no obstante, nuevamente la Agencia Municipal de Guadalupe Victoria, se inconformó argumentando que la autoridad municipal nunca llevó la convocatoria a su Agencia municipal, no hubo difusión del día, hora y lugar en que se llevaría a cabo la elección, así también, que la elección no se realizó mediante la libre determinación de las comunidades, que no hubo oportunidad de tomar acuerdos previos, establecer las formas de elección y que no pudieron llegar y participar ya que les impidieron el paso.

El Consejo General de este Instituto, que mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-62/2017 determinó calificar como jurídicamente válida la elección ordinaria realizada el 1 de octubre de 2017. No conforme, los ciudadanos y ciudadanas de la Agencia Municipal de Guadalupe Victoria, impugnaron el acuerdo ante el TEEO, integrándose el juicio JNI/04/2018, el cual fue resuelto el 8 de marzo del 2018, determinado los Magistrados declarar infundados los agravios hechos valer por los recurrentes, y como consecuencia confirmaron el acuerdo del Consejo General de este Instituto.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>Los hombres y las mujeres deben reunir los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Haber desempeñado satisfactoriamente los cargos anteriores;
---	--



	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ser originario(a) y vecino(a) del Municipio; ▪ Contar con credencial del INE; y ▪ Ser mayor de 18 años.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En la Asamblea ordinaria del año 2015 participaron 381 asambleístas, entre hombres y mujeres; ▪ En la Asamblea extraordinaria del año 2016 participaron 879 asambleístas, entre mujeres y hombres; ▪ En la Asamblea ordinaria del 2017 participaron 757 asambleístas, de los cuales 470 fueron hombres y 287 mujeres.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De las documentales en consulta se advierte que las mujeres vienen participando en las Asambleas de elección a partir del proceso 2013, ejerciendo su derecho de votar; sin embargo, hasta el proceso del 2015 por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas tres mujeres como propietarias en las Regidurías de Educación, Salud y de Panteones, y lo mismo ocurrió en los años 2016 y 2017.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, participan hombres y mujeres, es escalonado y van subiendo siempre y cuando se hay cumplido satisfactoriamente con los cargos anteriores.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Los hombres y las mujeres.



Características para cumplir los cargos	Ser mayor de 18 años, ser originario(a) y/o vecino(a) del Municipio.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación, se describe de mayor a menor importancia los cargos que componen su sistema: <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Protección Civil; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Educación; 7. Regiduría de Salud; 8. Regiduría de Servicios Municipales; 9. Regiduría de Agua Potable; 10. Regiduría de Panteón; 11. Tesorería Municipal; 12. Secretaría Municipal; 13. Alcaldía Única Constitucional; 14. Primer suplente de la Alcandía; y 15. Segundo suplente de la Alcaldía.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Sin referencia documental.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Sur	Población de 18 años y más hombres.	498
Distrito Electoral	10	Población de 18 años y más mujeres.	622
Agencias Municipales	3	Porcentaje de población en situación de Pobreza.	78.1 ⁵
Agencias de Policía	1	Nivel de Desarrollo Humano.	0.597, Bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante.	Mixteco
Población Total	3924	Población Hablante de Lengua indígena.	706

⁵ Fuente: CONEVAL, 2010

⁶ FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷ Fuente: LXI Legislatura del Estado



Población Total de Hombres	1841	Población hablante de lengua indígena y español.	678
Población Total de Mujeres	2083	Población que no habla español.	19 ⁸
Población de 18 años y más	2267		

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 2015, 2016 y 2017 se puede apreciar que el municipio de San Juan Juquila, Mixes, Oaxaca, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de los ciudadanos y ciudadanas que viven en las 3 Agencias Municipales y la Agencia de Policía que conforman el Municipio, 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.

Sobre este aspecto, es de resaltar que la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SX-JDC-139/2017, a pesar de haber validado la elección realizada por la cabecera municipal, ordenó al Instituto coadyuvar en la mediación de la situación que originó la problemática político electoral del municipio, esto es, resolver el conflicto existente entre la cabecera municipal y la Agencia de Guadalupe Victoria. No obstante, dicha problemática no exige modificar la regla comunitaria para dar cumplimiento al principio de universalidad del sufragio, sino tiene que ver con las condiciones materiales para que la Agencia acuda a

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



participar en la elección de las Autoridades en la cabecera municipal, cuestión en que esta Dirección Ejecutiva continuará coadyuvando.

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 Juquila, Mixes, Oaxaca, con 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 tres mujeres en el Ayuntamiento como propietarias en las Regidurías de Salud, Educación y de Panteones, respectivamente.

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 San Juan Juquila, Mixes, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres su participación a 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 de San Juan Juquila, Mixes, 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 San Juan Juquila, Mixes, 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 en igualdad de derechos, para participar en la elección de concejales o regidurías tutelado por las normas jurídicas y estar en igualdad de decisiones hombres como 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