

"2023, AÑO DE LA INTERCULTURALIDAD"

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXV LEGISLATURA

San Raymundo Jalpan, Oax., a 25 de Julio de 2023

OFICIO: HCEO/LXV/DCTB/00134/2023

25 JUL 2023  
12:12 AM

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXV LEGISLATURA  
GRUPO PARLAMENTARIO LEGISLATIVO  
**LIG. JORGE ABRAHAM GONZÁLEZ ILLESCAS**  
SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS  
DE LA LXV LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL  
H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
P R E S E N T E

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA  
LXV LEGISLATURA  
**RECEBIDO**  
25 JUL 2023  
LIS  
SECRETARIA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

La que suscribe, **Diputada Clelia Toledo Bernal**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA de la Sexagésima Quinta Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 50 fracción I y 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 3 fracción XXXVI, 30 fracción 1, 104 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 3 fracción XXXVII, 54 fracción I, 61, 103 Fracción VI, del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, someto a su consideración del Pleno del H. Congreso del Estado, la presente **INICIATIVA DE ADICIÓN AL TERCER PÁRRAFO DEL NUMERAL 3, DEL ARTÍCULO 278, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA.**

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

El estado de Oaxaca está conformado por 570 municipios, 417 regidos por el sistema de usos y costumbres (Sistemas Normativos Indígenas) y 153 por el régimen de partidos políticos. Los Sismas Normativos Indígenas, antes usos y costumbres, es un sistema de normas colectivas construido a través de los años y que a partir de 1995 se contempló por primera vez en la legislación de Oaxaca.



En las comunidades y municipios de Oaxaca, por diversas causas que van desde las ocupaciones: el trabajo doméstico, el cuidado de las hijas e hijos, su participación en el mercado de trabajo, el apoyo al hombre; su nivel educativo y las capacidades que exigen el servicio público y los cargos gratuitos a la comunidad, los grupos de poder interno y otros mecanismos económicos, culturales, sociales y políticas, son algunas razones por el que, las mujeres enfrentan limitantes al ejercer sus derechos de ciudadanas, para votar y ser votadas, para acceder al cargo y para su ejercicio pleno.

En 2016 en Oaxaca, las presidencias municipales estaban conformadas por un total de 10.53% de mujeres y un 84.56% de hombres (CNDH, 2017), mientras que en 2018 el total de mujeres en puestos de presidencias municipales contemplaba un 10.17%, de las cuales 3.50% correspondían a municipios regidos por Sistemas Normativos Indígenas y 6.66% por partidos políticos (IEEPCO, 2017).

De un documento que elaboró el IEEPCO denominado "Resultado Electorales, 2016 bajo Sistemas Normativos Indígenas", se desprende que la duración de los cargos varía: de un año (57 municipios), un año y medio (26 municipios), dos años (sólo 5 municipios) y de tres años (329 municipios), esto último nos indicaría que en 2022 se darán la mayoría de los procesos electivos bajo este sistema.

De la información recabada, destaca que en 2016 en 89 municipios participaron menos del 20% de la lista nominal, mientras en 157 municipios lo hicieron entre 21 – 40%, dando un total de 246 municipios donde menos del 40% definen a sus autoridades. En promedio global, la participación respecto a la lista nominal fue 38.45%, de estos 63% hombres, mientras que únicamente el 37 por ciento corresponde a la participación de mujeres.

Algunos investigadores como Maya (2009) y Patrón (2015) enfatizan que una parte de los adultos gozan de una ciudadanía plena, tienen el derecho de sufragar en todos los procesos electorales y de ejercer cargos municipales. Mientras que otra



parte, poseen una ciudadanía restringida (mujeres, agencias municipales, avecindados etc.). Lo anterior significa que en Oaxaca existen municipios donde las mujeres son invitadas a votar o solo asiste el esposo y puede votar por ella, en otros, no se les permite ejercer este derecho a las mujeres, los avecindados, ni los habitantes de las agencias.

### **La asamblea general comunitaria**

Es necesario profundizar en la asamblea general comunitaria, reconocida como la máxima autoridad en las comunidades indígenas donde sus resoluciones son aceptadas por la población. Lo que en la asamblea se acuerda es indiscutible, nadie cuestiona sus acuerdos y la vigencia de éstos en la colectividad. "Como un espacio donde constantemente se restablece el orden social, como eje de relación directa entre gobernantes y gobernados y en ella se expresa el reconocimiento de la mayoría no sólo en los asuntos electorales, sino en todos aquellos de importancia e interés local" (Dalton, 2012, p. 131).

La asamblea general es el órgano máximo de representación y de toma de decisiones de ciudadanos, es el principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento. Al respecto, Flores (1999, p. 247), expresa que es "un espacio de consenso en el que constantemente se restablece el orden social, es el eje de la relación directa entre gobernantes y gobernados; en ella se expresa el reconocimiento de la mayoría en cualquier asunto de importancia e interés local".

Y la asamblea general comunitaria, representa el espacio donde se nombran las autoridades que representan a la comunidad, que van desde propuestas de ciertas personas que han cumplido con el sistema de escalafón hasta votación levantando la mano y la toma de protesta. Criterios, que en algunos casos excluyen a las mujeres, avecindados, de las agencias municipales o de policía y comunidades a ejercer plenamente sus derechos ciudadanos.



Es como llegamos en lo que aquí se plantea, la paridad de género en los municipios de Sistemas Normativos Indígenas. La Inclusión de las mujeres en la "base de ciudadanos" por parte de la autoridad municipal para que asistan a las asambleas generales comunitarias, se propone que en los citatorios o tarjetas, estén dirigidos de manera indistinta a todos los ciudadanos y ciudadanas de la cabecera municipal y de las dos comunidades, considerados jefes y jefas de familia.

Sin embargo, se observa una ciudadanía diferenciada debido a que algunos sectores de la población tienen restringidos sus derechos políticos; como el caso de las mujeres (Patrón, 2015), lo que implica un análisis contextual y los mecanismos que les restringen sus derechos político - electorales.

## **SEGUNDO. - Argumentación y fundamentación legal**

En el Congreso de la Unión, aprobaron la reforma de los artículos 2º, 4º, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género, realizando cambios sustanciales con la finalidad de garantizar mayor participación y representación de las mujeres en los espacios públicos o de decisión. Es decir, que en todos los ámbitos de la administración pública se dé cumplimiento al principio de paridad de género.

### **a) Derechos fundamentales de los pueblos indígenas.**

De acuerdo a los dictámenes individuales que realiza la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas (DESNI) del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), donde identifica el método de elección de concejales a los ayuntamientos que electoralmente se rigen por Sistemas Normativos Indígenas. Procede a la citación que 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.**

En un nivel sociológico, en Oaxaca van más allá de los pueblos y baja al nivel de las comunidades, donde éstas se encuentran reconocidas como agencias municipales, de policía o núcleos rurales, que son centros de población al interior de los municipios consideradas como categorías administrativas y sus autoridades se les reconocen como autoridades auxiliares de los ayuntamientos, que 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, en esencia es ahí a donde se construye, se reconstruye y se recrea culturalmente los sistemas normativos indígenas, incluso en las comunidades de los municipios que se rigen por partidos políticos.

**b) La paridad de género.**

En el Decreto 1511 publicado en mayo del 2020, donde se aprobaron reformas y adiciones a varias disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, destacan las adecuaciones normativas en materia de paridad de género. Donde se define que es un principio que garantiza la participación igualitaria de mujeres y hombres, se garantiza con la asignación del cincuenta por ciento mujeres y cincuenta por ciento hombres en candidaturas a cargos de elección popular. La paridad de género debe observarse en las



dimensiones vertical y horizontal, garantizando la misma proporción entre mujeres y hombres (artículo 2, fracción XX).

En la misma Ley, en su artículo 15, numeral 3 estipuló, lo siguiente: *En asuntos relacionados con los pueblos indígenas y afroamericano, las autoridades competentes actuarán y emitirán sus determinaciones, de conformidad con los principios pro persona, progresividad, buena fe, justicia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y respeto a la diversidad cultural, en el marco del pluralismo jurídico, considerando los sistemas normativos indígenas, en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal; y, garantizando el principio de paridad de género en cumplimiento de lo establecido en los artículos 16 y 25 de Constitución Local en un marco de progresividad e interculturalidad.*

Como podrá interpretarse, las autoridades actuarán, garantizando la paridad de género en un marco de progresividad e interculturalidad.

En el artículo 32, fracciones XIX y XX se establece que le corresponde al Instituto Electoral garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género, así como el respeto de los derechos políticos y electorales de las mujeres, y dar validez a los procesos electorales que se desarrollen bajo el régimen de sistemas normativo indígenas, garantizando la paridad y en estricto apego a los artículos 16 y 25 de nuestra Constitución Local, atribuciones que también recaen sobre la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, normados en la fracción I del artículo 52 de la misma Ley.

### **c) De los estatutos electorales comunitarios**

El Acuerdo **IEEPCO-CG-SNI-33/2018**, que regiría las elecciones del 2019, administración que aún no culmina, hasta el 2022, cuando aún no estaban las reformas sobre paridad de género, se registraron y publicaron 401 dictámenes por el que se identifica el método de elección de igual número de municipios; se otorga



prórroga para que 4 municipios remitan información de sus Sistemas Normativos o sus Estatutos Electorales Comunitarios antes del inicio del año electoral 2019 y se determina que existe imposibilidad jurídica para identificar el método de elección de 12 municipios porque no habían alcanzado los consensos necesarios respecto de su método de elección para llevar a cabo elecciones extraordinarias.

Lo que destaca en dicho Acuerdo es que se solicitaron sus estatutos electorales comunitarios y 401 cumplieron, es decir, prácticamente todos los municipios bajo ese régimen, cuentan con reglas claras sobre sus procesos de nombramiento de autoridades.

Respecto a la **Participación política e integración de las mujeres en los municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas**, se ha legislado bastante, donde de manera sustancial se 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

De los 401 dictámenes que el IEEPCO recibió y dictaminó, concluyen que la totalidad de los municipios han ajustado medianamente sus sistemas normativos para que las mujeres participen en sus Asambleas y procesos de elección, asimismo, para que se integren como concejales en los Ayuntamientos; algunos ya lo habían hecho desde años anteriores, pero otros lo hicieron a partir del proceso ordinario 2016, en cumplimiento del exhorto formulado por este Consejo General mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015<sup>1</sup>.

A pesar de ello, prevalecen múltiples conflictos donde no se cumplieron con la paridad, un ejemplo tácito es lo que ocurrió en la última elección efectuada en el municipio de Santiago Lachiguiri en noviembre del 2019, que puede analizarse en su conjunto en el expediente **SX-JDC-108/2020 YACUMULADOS**, a donde no se

<sup>1</sup> <https://www.ieepco.org.mx/archivos/acuerdos/2018/IEEPCOCGSNI332018.pdf>



"2023, AÑO DE LA INTERCULTURALIDAD"

cumplió con la paridad, representatividad, ni en la prelación y alternancia de género en el Ayuntamiento y que desembocó en una ingobernabilidad y violación de derechos políticos electorales.

El IEEPCO, indica que en general, se observa una tendencia de consolidar la participación de las mujeres con la convicción que con ello fortalecen sus Asambleas y la vida de sus comunidades. Tal situación se refleja con las 25 mujeres que actualmente ejercen el cargo de presidentas municipales. Esta tendencia se mantuvo en el proceso ordinario 2017 en aquellos municipios cuyas autoridades duran un año, donde se alcanzó 8 Ayuntamientos paritarios y en el proceso 2018 en municipios cuyas autoridades duran año y medio, en los que se integraron 5 Ayuntamientos municipales paritarios.

En la misma línea de garantizar derechos, desde diciembre del 2019, se encuentra estipulado como derechos de las y los ciudadanos de los municipios de nuestra entidad, que *En los municipios que se rigen por Sistemas Normativos Internos, podrán presentar y exponer ante su asamblea comunitaria y a las autoridades municipales proyectos de estatuto electoral comunitario* (Artículo 27, fracción V de la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca). Lo que constituye un derecho de la ciudadanía incidir en los cambios a sus normas indígenas o en su caso su estatuto electoral comunitario.

Por último, es de destacar que a principios de este año, se aprobaron reformas al artículo 51, 276, 282 publicado en el Decreto número 2135, donde destaca la importancia de promover la participación de las mujeres, cumplir con el principio de paridad de género y por último que corresponde al Consejo General del IEEPCO sesionar y velar a que se cumpla con la paridad de género y que no hubo violencia política contra las mujeres en razón de género (artículo 282, inciso b) de la LIPEEO), así también, en febrero de 2021, se publicó el decreto número 2366 a donde se agrega la consulta previa libre e informada, así como, la sistematización de los estatutos electorales comunitarios aprobados y/o ratificados por la asamblea general comunitaria, lo que concluyo que están todos los elementos para avanzar





de sistemas normativos indígenas el Instituto Estatal a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, solicitará a las autoridades municipales, para que en un plazo no mayor de noventa días contados a partir de su notificación, informen por escrito mediante acta de asamblea general comunitaria sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos indígenas relativos a la elección de sus autoridades o en su caso, presenten sus estatutos electorales comunitarios, conteniendo entre otros, los siguientes puntos:

I.- La duración en el cargo de las autoridades municipales;

II.- El procedimiento de elección de sus autoridades, identificando de manera clara la forma en que se realiza la votación en la asamblea general comunitaria;

III.- Fecha y lugar en que se pretenda realizar la elección;

IV.- Los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos a elegir y los requisitos para la participación ciudadana;

V.- Las instituciones comunitarias que intervienen para conducir el proceso de

"2023, AÑO DE LA INTERCULTURALIDAD"



elección;

VI.- Los principios generales y valores colectivos en que se fundamenta su sistema normativo indígena, o en su caso, la documentación de las tres últimas elecciones; y

VII.- De haberse presentado disenso en la elección anterior, respecto a alguno de los puntos señalados en los incisos anteriores, señalar las nuevas reglas consensadas para la elección.

2.- Vencido el plazo a que se refiere el párrafo 1 del presente artículo y si aun hubiere municipios por entregar sus informes o estatutos electorales comunitarios, en su caso, el Instituto Estatal los requerirá por única ocasión, para que en un plazo de treinta días contados a partir de la notificación, presenten el informe, o en su caso, el estatuto correspondiente.

3.- Recibido los informes sobre las reglas de sus sistemas normativos indígenas o, en su caso, sus estatutos electorales comunitarios, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, elaborará dictámenes en lo individual, con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección de aquellos municipios que entregaron su documentación, y los

2.-... "2023, AÑO DE LA INTERCULTURALIDAD"

3.-...

...

**La Dirección Ejecutiva someterá ante el Consejo General para su aprobación y en su caso instrumentación del Diagnóstico contextual y Plan de implementación, para la consolidación de la paridad de género en los municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas, mismo que deberá darse a más tardar en el primer cuatrimestre de cada año**





presentará a la Presidencia del Consejo General para que lo ponga a consideración del Consejo General para efectos de su conocimiento, registro y publicación correspondiente.

Asimismo, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas informará de los municipios que omitieron la entrega de su documentación y procederá a elaborar el respectivo dictamen tomando en consideración las normas y procedimientos utilizados por dichos municipios en las tres últimas elecciones. Dichos dictámenes deberán someterse a consideración del Consejo General para los mismos efectos que el párrafo anterior.

4.- al 9.- ...

electivo, según corresponda

**Las Autoridades en funciones deberán entregar una opinión consultiva de cómo se realizaron los estatutos comunitarios, su metodología y análisis consensado con la comunidad.**

4.- al 9.-...



**DECRETO**

**UNICO.** Se adiciona tercer párrafo al numeral 3 del artículo 278 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca; para quedar como sigue:

**LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE OAXACA**

Artículo 278

1.-...

2.-...

3.-

...

La Dirección Ejecutiva someterá ante el Consejo General para su aprobación y en su caso instrumentación del Diagnóstico contextual y Plan de implementación para la consolidación de la paridad de género en los municipios que electoralmente se rigen por sistemas normativos indígenas, mismo que deberá darse a más tardar en el primer cuatrimestre de cada año electivo, según corresponda.

Las Autoridades en funciones deberán entregar una opinión consultiva de cómo se realizaron los estatutos comunitarios, su metodología y análisis consensado con la comunidad.

...

4.- al 9.-...





...

4.- al 9.-...

**TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su aprobación.

**SEGUNDO.-** Publíquese el presente Decreto en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

**TERCERO.-** El ejecutivo estatal contará con 60 días hábiles, a partir de la publicación del presente Decreto, para hacer las modificaciones correspondientes dispondrán de un plazo de 24 meses siguientes a su entada en vigor, para realizar las adecuaciones necesarias para cumplir con el presente decreto.

  
**ASENTAMENTE**  
  
**DIP. CLELIA TOLEDO BERNAL**  
**DIP. CLELIA TOLEDO BERNAL**  
**DISTRITO XIX SALINA CRUZ**

