

COMISIÓN TEMPORAL PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA
IGUALDAD DE GÉNERO Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA
PARTICIPACIÓN POLÍTICA, EN EL MARCO DEL PROCESO
ELECTORAL 2017-2018

**INFORME REFERENTE A LA PARTICIPACIÓN
DE LOS OPL EN EL CUARTO NIVEL DE
GOBIERNO.**

Septiembre 2019.

Introducción

El Cuarto Nivel de Gobierno hace referencia a aquel que se establece en regiones o demarcaciones administrativas y políticas que se desarrollan en el ámbito sub-municipal; es decir, en un plano subalterno al Ayuntamiento que se regula en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este tipo de autoridades no son reguladas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a excepción de las autoridades de los pueblos y comunidades Indígenas, aquellas equiparables a ellas, los pueblos y comunidades Afromexicanas¹ y, en su caso, las autoridades Ejidales y de Bienes Comunales².

Así al no existir una regulación constitucional de este tipo de autoridades y de su forma de elección, son las entidades federativas las que, conforme a su libertad configurativa y atendiendo a las características propias regionales, han establecido en mayor o menor medida reglas para regular las elecciones, funciones, atribuciones, periodos y requisitos de este tipo de autoridades. Tratándose de pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, éstas pueden apelar al derecho de autodeterminación para configurar su método de elección conforme a sus sistemas normativos internos³.

De esta forma, se encuentra una gran variedad de instituciones, procedimientos, formas y reglas en la elección e integración de este tipo de autoridades, asumiendo distintos nombres las personas que asumen estos cargos.

Así este informe se presenta en cumplimiento a uno de los acuerdos asumidos por la Comisión Temporal para el Fortalecimiento de la Igualdad de Género y No Discriminación (CTFIGyND), consistente en “realizar una investigación para ver la normativa local y la participación de los Organismos Públicos Locales (OPL) para el Cuarto Nivel de Gobierno”.

En ese sentido, tiene como objetivo presentar información respecto de la participación de los OPL en las elecciones del Cuarto Nivel de Gobierno con el propósito de contar con datos respecto de la participación política de las mujeres en dicho nivel.

Para ello, la CTFIGyND, a través de la Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación (UTIGyND), solicitó a la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales (UTVOPL) requiriera a los OPL información al respecto

¹ En el apartado A; último párrafo del B y C del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Artículo 27, párrafo 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³ Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO.

para la conformación de este documento, acción que se realizó a través de la circular INE/UTVOPL/0298/2019.

Con fecha 18 de julio del 2019, la UTVOPL envió a la UTIGyND la información concerniente a la participación de los OPL en las elecciones del Cuarto Nivel de Gobierno, así como respecto de las medidas implementadas, en su caso, para garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

Resultados de la información enviada por los OPL

1.1 Participación de los OPL en elecciones de Cuarto Nivel de Gobierno

Se identificaron algunas entidades federativas en las que los OPL participan, de alguna forma, en la elección de las autoridades.

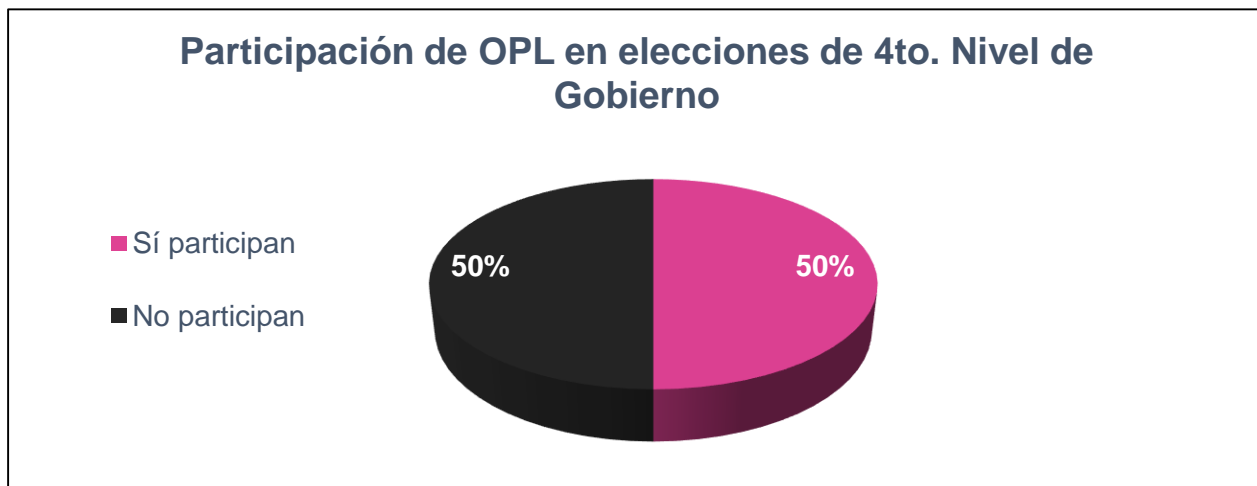
En un primer filtro, y sin definir el grado de participación del OPL en este tipo de elecciones, se plasma lo siguiente:

Participación de OPL en elecciones de 4to. Nivel de Gobierno		
Entidad	Participación	
	Sí	No
Aguascalientes		X
Baja California		X
Baja California Sur		X
Campeche	X	
Coahuila		X
Colima	X	
Chiapas		X
Chihuahua	X	
Ciudad de México	X	
Durango		X
Guanajuato		X
Guerrero	X	
Hidalgo		X
Jalisco		X
México	X	
Michoacán	X	
Morelos	X	
Nayarit		X

Participación de OPL en elecciones de 4to. Nivel de Gobierno		
Entidad	Participación	
	Sí	No
Nuevo León		x
Oaxaca	x	
Puebla	x	
Querétaro	x	
Quintana Roo	x	
SLP		x
Sinaloa		x
Sonora	x	
Tabasco		x
Tamaulipas		x
Tlaxcala	x	
Veracruz	x	
Yucatán	x	
Zacatecas		x
Total	16	16

Con ello, se observa que 50% del total de las entidades federativas tiene algún tipo de participación en la organización de las elecciones del Cuarto Nivel de Gobierno.

Porcentaje de OPL con participación en elecciones de 4to. Nivel de Gobierno		
Participación	#	%
Sí participan	16	50.00%
No participan	16	50.00%
Total	32	100.00%



1.2 Entidades federativas en las que los OPL participan en la organización de las elecciones de Cuarto Nivel de Gobierno

Considerando el tipo de participación que desempeñan, y de acuerdo a la información que se recibió, las entidades federativas se clasifican en tres categorías:

- **Coadyuvante**: aquellas entidades federativas donde el OPL solo funge como colaborador de otra instancia que es la responsable directa de organizar las elecciones de las autoridades sub municipales.
- **Responsable**: se refiere a aquellas entidades federativas en las que el OPL es el encargado directo de organizar este tipo de elecciones, siendo una atribución propia conforme a la legislación aplicable.
- **Responsable y Coadyuvante**: corresponde a aquellos OPL que en algunos supuestos solo se constituyen como colaboradores, mientras que en otros casos asumen la responsabilidad directa de organizar este tipo de elecciones.

Con base en esta clasificación, en seis entidades federativas, el OPL asume una responsabilidad directa en la organización de las elecciones de Cuarto Nivel de Gobierno, de las cuales, en 3 asumen un doble rol, pues para un tipo de elección son coadyuvantes y para otra son responsables directos.

- a) **Coadyuvancia**: los OPL que reportan participar en las elecciones de Cuarto Nivel de Gobierno, únicamente como coadyuvantes, son 10: Colima, Chihuahua, México, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Yucatán. En todas estas entidades federativas, los OPL informan que los Ayuntamientos son las autoridades facultadas para la organización de las elecciones y que son estos quienes solicitan la coadyuvancia del OPL.

OPL que fungen como coadyuvante		
Entidad	Autoridades Responsables	Autoridades que se eligen
Colima	Ayuntamientos	Autoridades auxiliares municipales
Chihuahua	Ayuntamientos	Secciones Municipales
México	Ayuntamientos	Autoridades auxiliares municipales
Morelos	Ayuntamientos	Autoridades auxiliares municipales
Puebla	Ayuntamientos	Juntas auxiliares municipales

OPL que funcionan como coadyuvante		
Entidad	Autoridades Responsables	Autoridades que se eligen
Colima	Ayuntamientos	Autoridades auxiliares municipales
Querétaro	Ayuntamientos	Delegaciones y subdelegaciones municipales
Quintana Roo	Ayuntamientos	Alcaldías, delegaciones y subdelegaciones municipales
Sonora	Ayuntamientos	Comisarios Municipales y Comités de desarrollo
Veracruz	Ayuntamientos	Juntas municipales
Yucatán	Ayuntamientos	Autoridades auxiliares municipales

b) **Responsable:** los OPL que tienen participación directa y responsabilidad de organizar las elecciones como una facultad propia son 2: Campeche y Michoacán.

OPL que funge como instancia responsable de organización de elecciones de 4to. Nivel de Gobierno	
Entidad	Tipo de autoridad
Campeche	Juntas Municipales ⁴
Michoacán	Integración de Ayuntamientos a través de Sistemas Normativos Internos ⁵

c) **Responsable y Coadyuvante:** En la última categoría, se encuentran los OPL que coadyuvan en alguna de las elecciones de autoridades sub-municipales y, además, son responsables de la organización en otro tipo de elecciones. En esta categoría se identifican 4 (cuatro) entidades federativas: Ciudad de México, Guerrero, Oaxaca y Tlaxcala.

⁴ Artículo 24, base VII de la Constitución Política del Estado de Campeche, artículos 1, 17 y 18 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche.

⁵ Artículo 330 del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. En la información recibida el OPL informa que organiza las elecciones de las "Autoridades Tradicionales de las Comunidades"

OPL que funge como instancia responsable y coadyuvante en la organización de las elecciones de 4to. Nivel de Gobierno		
Entidad	Tipo de autoridad	
	En donde el OPL funge como Coadyuvante	En donde el OPL funge como responsable
Ciudad de México	Autoridades de Enlace ⁶	Comités y Consejos ⁷
Guerrero	Comisarios Municipales ⁸	Comités Ciudadanos ⁹
Oaxaca	Agencias Municipales, Agencias de Policía o Núcleos Rurales ¹⁰	
Tlaxcala	Presidencias de Comunidad de Sistema de Usos y Costumbres ¹¹	Presidencia de Comunidad de Sistema de Votación Constitucional ¹²

1.3 Medidas para garantizar la participación de las mujeres en las elecciones de Cuarto Nivel de Gobierno

En lo tocante a las elecciones de Cuarto Nivel de Gobierno, en los casos en que los OPL asumen la responsabilidad directa de organizar este tipo de elecciones, se han adoptado medidas destinadas para garantizar la participación de las mujeres en igualdad de condiciones.

⁶ Como coadyuvante, a partir de la interpretación sistemática de los artículos citados y por criterio sostenido de las Salas Superior y Regional del Tribunal Electoral, con sede en la Ciudad de México en los expedientes SUP-JDC-9176/2011, SUP-JDC-1740/2012, SUP-JDC-545/2015, SDF-JDC-2165/2016, SDF-JDC-2199/2016, por mencionar algunos, y replicado por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México al resolver expedientes TEDF-JLDC-2227/2016 y TEDF-JLDC-013/2017, ente otros, y lo señalado en los artículos 2 y 116, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 párrafo 1, 57, 58 y 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México; 6 y 14 de la Ley Participación Ciudadana del Distrito Federal; y el 1, inciso b) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales

⁷ Artículos 362, 364 de Código de Instituciones y Procedimientos Electorales; 14, 16, 84, 106, 109, 110, 111 y 120 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.

⁸ Cuando por resolución judicial se vincula al OPL.

⁹ Artículo 93, de la Ley 684 de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

¹⁰ Conforme a los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, 16 y 25, fracción II, del Apartado A y demás aplicables de la Constitución Local, artículo 31, fracción VIII y 52 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca. El Instituto Estatal Electoral y de participación Ciudadana de, se encarga de coadyuvar en las elecciones de Autoridades Municipales de municipios que se rigen bajo Sistemas Normativos Indígenas, por lo que respecta a las elecciones de Agencias Municipales, Agencias de Policía, Núcleos Rurales u otras por resolución de Tribunales Electorales se vincula al OPL ya sea de manera primaria o como coadyuvante.

¹¹ Artículo 1, 8, 11 y 51 fracción XLI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

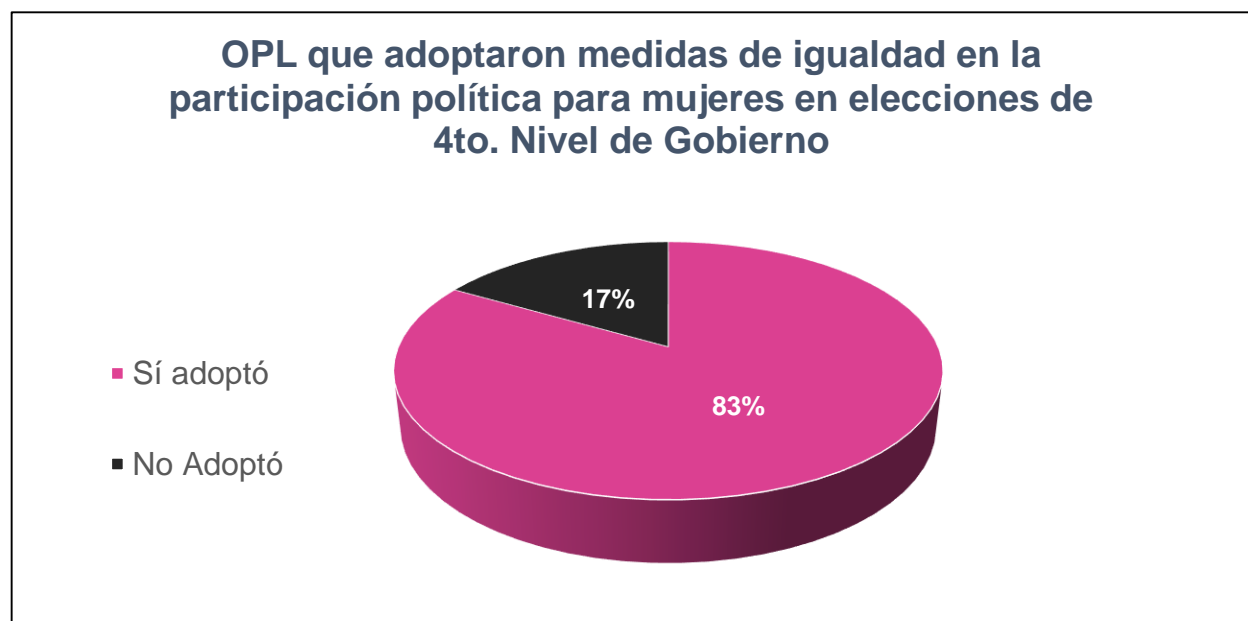
¹² Artículo 1, 20, 24, y 51 fracción XLIV de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala.

De los 6 OPL que indican haber asumido la responsabilidad en la organización de las elecciones, 5 han informado la adopción de alguna medida, y solo 1 (uno) refirió que no ha adoptado medidas.

OPL que adoptaron medidas de igualdad en la participación política para mujeres en elecciones de 4to. Nivel de Gobierno		
Entidad	Adopción de medidas	
	Sí	No
Campeche	X	
Ciudad de México	X	
Guerrero	X	
Michoacán		X
Oaxaca	X	
Tlaxcala	X	

Es decir, el 83.33% señala la existencia de alguna medida para garantizar la participación de las mujeres en igualdad de condiciones.

OPL que adoptaron medidas de igualdad en la participación política para mujeres en elecciones de 4to. Nivel de Gobierno		
Adopción de medidas	#	%
Sí adoptó	5	83.33%
No Adoptó	1	16.67%
Total	6	100.00%



Con relación a las elecciones en las cuales los OPL fungen como responsables directos, se describen las siguientes medidas¹³:

- a) **Campeche**: El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Campeche aprobó los Lineamientos para el Registro de candidaturas a cargos de elección popular del Proceso Electoral Estatal Ordinario 2017-2018, donde se contiene que las candidaturas a Juntas Municipales deberán cumplir los criterios de paridad horizontal y vertical¹⁴.
- b) **Ciudad de México**: Conforme al artículo 112, incisos a y c, de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, se establece que, para el caso de Comités Ciudadanos, las fórmulas que se registren, se integrarán con 5 candidaturas (presidencia, secretaría y 3 vocalías), bajo el principio de equidad de género, por lo que no podrán exceder tres integrantes del mismo género. En caso de incumplimiento de tal principio se negará el registro a la fórmula.
- c) **Guerrero**: Conforme al artículo 82 de la Ley 684 de Participación Ciudadana de Guerrero, se ordena que la elección de los Comités Ciudadanos se haga observando la paridad de género y la alternancia en la integración de las planillas.
- d) **Michoacán**: Si bien, el OPL no refirió haber implementado medidas al respecto, el artículo 330 de su código electoral establece que “las comunidades y los pueblos indígenas de Michoacán podrán elegir a sus autoridades municipales y la integración de éstas mediante sus usos y costumbres, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de paridad”.
- e) **Oaxaca**: El OPL informa que han realizado las siguientes medidas: implementación de procesos de mediación, reuniones de trabajo y procesos de sensibilización las cuales consisten en talleres, pláticas informativas o intervención en Asambleas Comunitarias.
- f) **Tlaxcala**: En las elecciones de Juntas Municipales por voto constitucional (son 299), el OPL ha emitido lineamientos con el objeto de garantizar el cumplimiento al principio de paridad en su vertiente horizontal en las candidaturas postuladas por los partidos políticos, candidaturas comunes y/o

¹³ La descripción de las medidas se realiza tomando como base lo informado por los OPL.

¹⁴ Consultable en:

http://www.ieec.org.mx/Documentacion/AcuerdosActas/2017/septiembre/4ta_ord/acuerdos/CG_26_17/Lineamientos_de_Registro_2017_2018.pdf

coaliciones electorales, excluyendo a las 94 Juntas Municipales que se eligen por usos y costumbres de las comunidades indígenas que se rigen por sistemas normativos internos.

1.4 Elecciones de Cuarto Nivel de Gobierno por sistemas normativos

Conforme a la información proporcionada por los OPL, 4 entidades de manifiestan que las elecciones de estas autoridades se da a través de sistemas normativos, que son: Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Tlaxcala¹⁵

Elecciones de 4to. Nivel de Gobierno por sistemas normativos		
Entidad	Sistemas normativos	
	Sí	No
Campeche		X
Ciudad de México		X
Guerrero	X	
Michoacán	X	
Oaxaca	X	
Tlaxcala	X	

De las entidades federativas cuyas elecciones de Cuarto Nivel de Gobierno se efectúan por sistemas normativos, solo Oaxaca reporta haber identificado casos en que los sistemas normativos hayan impedido o dificultado la participación política de las mujeres, narrando que en la comunidad Agencia Cuauhtémoc, San Mateo del Mar, en el proceso de elección del Agente no se les garantizó el derecho de ser votadas, hecho que fue resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dentro del expediente SUP-REC-330/2019¹⁶.

Resultados

De las 6 entidades federativas que asumieron la responsabilidad directa de organizar estas elecciones, 4 entidades manifestaron tener datos de los resultados de mujeres electas para estos cargos. Por el contrario 2 entidades federativas (Guerrero y

¹⁵ Solo en 94 de las 393 Juntas Municipales.

¹⁶ Se resolvió la nulidad de la elección, al advertirse una práctica comunitaria que implica una situación de desventaja para las mujeres de la comunidad. Consultable en:

https://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0330-2019.pdf

Oaxaca) manifestaron no contar con datos, en consecuencia, es importante que los OPL que organizan este tipo de elecciones, puedan generar una base de datos que permita la identificación de la situación que guarda la participación política de las mujeres y así poder plantear la necesidad de implementar acciones que propicien la participación paritaria, tanto en la etapa registral como en la de integración.

Por lo que hace a las entidades federativas que sí cuentan con datos, estos son los siguientes:

Datos de mujeres electas en cargos de 4to. Nivel de Gobierno					
Entidad	Mujeres		Hombres		Total
	#	%	#	%	
Campeche	73	50.69%	71	49.31%	144
Ciudad de México	7,929	52.88%	7,066	47.12%	14,995
Michoacán	9	22.50%	31	77.50%	40
Tlaxcala ¹⁷	69	17.97%	315	82.03%	384
Total	8,080	51.92%	7,483	48.08%	15,563

Como se aprecia en la tabla anterior, las mujeres ocupan el 51.92% en este tipo de elecciones, lo que pudiera sugerir un impacto positivo de las reglas implementadas por los OPL en los casos de Campeche y Ciudad de México, que son entidades que aprobaron la adopción de medidas para registros paritarios.

Sin embargo, en Tlaxcala a pesar de contar con reglas de registros paritarios, estos no se ven reflejados en las elecciones, donde solo 17.97% de las Presidencias de Comunidad fueron para mujeres. Al igual que en Michoacán, entidad que no adoptó alguna medida paritaria, resultando que las mujeres obtuvieron 22.50% de los cargos.

Conclusiones

La injerencia de los OPL en la organización de las elecciones que se realizan en el Cuarto Nivel de Gobierno resultó ser limitada; 26 de los 32 no tienen responsabilidad directa en estos procesos. Además, las formas de elección de dichas autoridades y

¹⁷ El OPL refiere que en 9 Presidencias de Comunidad el Instituto Tlaxcalteca de Elecciones tiene conocimiento por alguno de los siguientes supuestos: 1) El ITE no fue invitado a presenciar la elección de las nuevas autoridades comunitarias después de fenecido el periodo de las electas; o 2) Existen conflictos internos por lo que no se han renovado legalmente las autoridades o 3) A pesar de la conclusión del periodo de las autoridades electas con anterioridad, la comunidad no ha renovado a sus autoridades; o 4) Históricamente la comunidad ha elegido a sus representantes sin la intervención del Instituto.

las distintas reglas que cada entidad federativa establece para la regulación de los procesos dificulta que aquellos realicen un seguimiento de su integración.

En ese sentido, de la información proporcionada por los OPL no fue posible identificar e informar cuáles son las autoridades de Cuarto Nivel de Gobierno que se eligen en las entidades que manifestaron no tener participación alguna en ese tipo de elecciones. Asimismo, no fue posible contar con una cifra respecto de cuantas mujeres fueron electas en las 10 entidades en las que los OPL participan como coadyuvantes ya que informaron que no cuentan con los registros finales para acceder a dichos datos.

Así, de los datos plasmados en este informe se desprende que son pocas las entidades federativas en las que los OPL están en posibilidad de proporcionar datos precisos respecto de la participación de las mujeres, así como de los avances, retos y pendientes que se tienen en materia de paridad de género en el Cuarto Nivel de Gobierno y en consecuencia serían las dependencias del Gobierno Estatal o Municipal quienes podrían contar con mayor información, ello bajo la reserva que éstas atiendan las solicitudes y considerando los mecanismos de coordinación con los que se cuente para tal efecto.