



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-114/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO APOALA, 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 Santiago Apoala, 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 que eligen a sus Autoridades mediante el Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el municipio de Santiago Apoala, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 31 de enero de 2018, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/119/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal de Santiago Apoala, Oaxaca, proporcionara información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos relativos a la elección de sus Autoridades o en su caso, presentara su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Información relativa al Sistema Normativo del municipio de Santiago Apoala, Oaxaca.** Mediante escrito recibido el 18 de junio de 2018, el Presidente Municipal del referido municipio, remitió a este Instituto la información solicitada, misma que, ratificaron en comparecencia ante el personal de la DESNI. Asimismo, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio.
- IV. **Escrito aclaratorio.** Con fecha 18 de junio de 2018 se recibió el escrito signado por el presidente municipal, por medio del cual hace la aclaración referente a la forma en que se proponen a los candidatos para que sean votados el día de asamblea de elección.



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, constituye 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 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 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, el referido dictamen 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,

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.



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 Santiago Apoala, 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 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 procedió a identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de Santiago Apoala, 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.

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).



Con base en lo anterior, el método de elección del municipio de SANTIAGO APOALA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTIAGO APOALA	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Segundo domingo del mes de octubre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	10
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios (as) y suplentes de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Educación; y 5. Regiduría de Obras.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Tres años propietarios y suplentes.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Comité electoral.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen por Jornada Electoral. Voto a través de boletas, casillas y urnas.
MÉTODO DE ELECCIÓN	
A) ACTOS PREVIOS	
Previo a la elección, se realizan 3 Asambleas comunitarias de acuerdo a los avances que se tengan, y conforme a las siguientes reglas:	
I.	Es convocada por la autoridad municipal en coordinación con las autoridades auxiliares;
II.	Participan en las Asambleas previas las ciudadanas y ciudadanos originarios y a vecindados que habitan en el municipio y en cada una de sus agencias, así como las y los radicados fuera de comunidad quienes acuden de forma personal;
III.	La Asamblea tiene como finalidad de integrar el Comité Electoral, que tiene la encomienda de proponer y consensar las bases para la elección y emitir la convocatoria para la elección;
IV.	Cada comunidad realiza su Asamblea previa con la finalidad de elegir a dos ciudadanos o ciudadanas como propietario y



suplente sin especificar el cargo, a quienes presentan al Comité electoral el día de la elección y éste los somete a la Asamblea para que sean electos por los Asambleístas.

B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN

La elección de las autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:

- I. El comité electoral y la autoridad municipal en funciones emiten la convocatoria en forma escrita para la Asamblea de elección;
- II. La convocatoria se da a conocer en reuniones que convoca el comité electoral con los representantes de cada comunidad, y posteriormente en asambleas por núcleos;
- III. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas, originarios y avecindados, tanto de la cabecera municipal, como de cada una de las Agencias Municipales, y de Policía, así como, a las y los radicados fuera del municipio quienes acuden de manera personal;
- IV. La Asamblea comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal y se realiza en el auditorio municipal de la cabecera de Santiago Apoala;
- V. En la Asamblea general de elección el secretario del Comité Electoral pasa lista de asistencia, una vez verificado el cuórum legal el Presidente de Comité Electoral instala legalmente la Asamblea, acto seguido hace la presentación de las y los candidatos (que surgieron en cada comunidad en sus Asambleas previas), se explica el procedimiento de elección y se inicia la votación, una vez terminada la votación se realiza el conteo de los votos, quien obtenga el mayor número de votos será el presidente municipal y así sucesivamente con los demás cargos, después se hace la presentación del Ayuntamiento electo y finalmente el Presidente del Comité Electoral declara clausura la Asamblea;
- VI. Tienen derecho a votar todos los ciudadanos y ciudadanas originarios, avecindados y radicados tanto de la cabecera municipal, como de cada una de sus Agencias Municipales y de Policía;
- VII. Tiene derecho a ser electos como Autoridades Municipales las y los ciudadanos originarios y avecindados tanto de la cabecera municipal como de cada una de sus Agencias Municipales y de Policía;
- VIII. Las y los ciudadanos radicados tienen derecho a ser electos como autoridad municipal siempre y cuando sean mayores de edad y estén al corriente de sus obligaciones y derechos;
- IX. Las y los ciudadanos que pertenecen a una religión distinta a la mayoría pueden votar y pueden ser electos como autoridad municipal si son originarios y han mostrado responsabilidad en el desempeño de su cargo anterior;
- X. Al término de la asamblea se levanta el acta correspondiente en el



que consta la integración y duración en el cargo del Ayuntamiento Electo, firmando y sellando el Comité Electoral, la Autoridad Municipal, los Agentes Municipales y de Policía, los y las ciudadanas electas, así como, las y los asambleístas asistentes; y

XI. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

Durante el proceso ordinario 2001, surgió el conflicto porque entre la cabecera y sus agencias hubo divergencia en la forma y requisitos que debe reunir la persona a elegir para integrar el Ayuntamiento. Los acuerdos se alcanzaron de forma interna y mediante la mediación en la que coadyuvó el IEEPCO y la Secretaria General de Gobierno en cumplimiento a la resolución emitida por los Tribunales Electorales.

VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS CONCEJALES A ELEGIR

A) CONCEJALES HOMBRES:

- Ser originario del municipio;
- Ser originario de las agencias;
- No haber ocupado el cargo de presidente municipal en la historia del municipio;
- Los ciudadanos radicados que frecuente la comunidad y estén al corriente de las cooperaciones, apoyos y tequios;
- Los ciudadanos radicados que sean electos como candidatos que se comprometan a radicar en la comunidad de origen para desempeñar el cargo que le fue encomendado;
- Mayor de edad;
- Haber desempeñado con honestidad algún cargo anterior;
- Tener una forma honesta de vivir;
- No tener antecedentes penales;
- Tener identidad y convicción de servicio hacia la comunidad; y
- Los requisitos que establece el artículo 113 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca.

B) CONCEJALES MUJERES:

- Ser originaria del municipio;
- Ser originaria de las agencias;



	<ul style="list-style-type: none"> - No haber ocupado el cargo de presidente municipal de la historia del municipio; - Las ciudadanas radicados que frecuente la comunidad y estén al corriente de las cooperaciones, apoyos y tequios; - Las ciudadanas radicados, que sean electas como candidatas que se comprometan a radicar en la comunidad de origen para desempeñar el cargo que le fue encomendado; - Mayor de edad; - Haber desempeñado con honestidad algún cargo anterior; - Tener una forma honesta de vivir; - No tener antecedentes penales; - Tener identidad y convicción de servicio hacia la comunidad; y - Los requisitos que establece el artículo 113 de la Constitución Política del Estado de Oaxaca
<p>VIII. NÚMERO DE CIUDADANOS (AS) QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>Participan un aproximado de 825 asambleítas entre ciudadanos y ciudadanas.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>Desde hace 22 años aproximadamente, las mujeres comenzaron a participar en las Asambleas de elección ejerciendo su derecho de votar, sin embargo fue hasta el año 2016, que por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas como propietaria y suplente en la Regiduría de Educación.</p>
<p>X. ESTATUTO ELECTORAL</p>	<p>No cuenta con estatuto electoral.</p>
<p>XI. SISTEMA DE CARGOS</p>	<p>El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, participan ciudadanos y ciudadanas, es</p>



	escalonado y van subiendo de acuerdo a su desempeño en cargos anteriores.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Ciudadanos y ciudadanas.
Características para cumplir los cargos	<ul style="list-style-type: none"> - Ser originario del municipio o de alguna de sus agencias; - Mayor de edad; - No tener antecedentes penales; y - Mostrar convicción de servicio.
Forma en la que van subiendo en los cargos	<p>A continuación se describe de mayor a menor importancia los cargos que componen su sistema:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia municipal; 2. Sindicatura municipal; 3. Regiduría de hacienda; 4. Regiduría de Educación y Salud; 5. Regiduría de obras; 6. Secretaría municipal; 7. Alcalde primero constitucional; 8. Mayor de vara; 9. Ministro; 10. Primer policía; 11. Segundo policía; 12. Tercer policía; 13. Cuarto policía; 14. Quinto policía; 15. Alcaide; 16. Sacristán primero; 17. Sacristán segundo; y 18. Sacristán tercero
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	<ul style="list-style-type: none"> - Deficiencia en el desempeño de cargos anteriores; y - Ser una persona conflictiva.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Mixteca	Población de 18 años y más hombres	325
Distrito Electoral	5	Población de 18 años y más	408



		mujeres	
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	87.1 ⁵
Agencias de Policía	4	Nivel de Desarrollo Humano	0.482 bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Mixteco del noreste
Población Total	1053	Población Hablante de Lengua indígena	901
Población Total de Hombres	495	Población hablante de lengua indígena y español	754
Población Total de Mujeres	558	Población que no habla español	142 ⁸
Población de 18 años y más	733		

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 2010, 2013 y 2016, se puede apreciar que la comunidad de Santiago Apoala, Oaxaca, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de las y los ciudadanos que viven en las Agencias municipales y de Policía, y 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.

⁵ . Fuente: CONEVAL, 2010

⁶ . FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷ . Fuente: LXI Legislatura del Estado

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



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 Santiago Apoala, 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 dos mujeres en la Regiduría de educación como propietaria y suplente.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las autoridades, a la asamblea y municipio de Santiago Apoala, 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 Santiago Apoala, 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 ciudadanía, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de Santiago Apoala, 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 31 de julio de 2018.

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

LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ