

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-207/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ZACATEPEC, 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 de Concejales al Ayuntamiento del municipio de Santiago Zacatepec, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas.

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 Santiago Zacatepec, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de dos mil dieciocho, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/288/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal del municipio Santiago Zacatepec, Oaxaca, 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 Santiago Zacatepec, Oaxaca.** Mediante oficio sin número de fecha 20 de abril del año en curso, el Presidente Municipal del referido municipio, remitió a este Instituto la información solicitada. Asimismo, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales de 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, 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.

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.



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, 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 Zacatepec, 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 Zacatepec, 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 SANTIAGO ZACATEPEC, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTIAGO ZACATEPEC	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Tercera semana del mes de octubre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	12
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietario (as) y suplentes de: 1.- Presidencia Municipal; 2.- Sindicatura Municipal; 3.- Regiduría de Hacienda; 4.- Regiduría de Obras; 5.- Regiduría de Salud; y

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).



	6.- Regiduría de Educación, Cultura y Deportes.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios y suplentes: a partir del proceso 2016 es de 2 años. Anteriormente era de año y medio.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Asamblea General Comunitaria y Mesa de Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	La elección se realiza por Asamblea comunitaria. Se propone a los candidatos(as) por ternas, la ciudadanía ejerce su derecho al voto a mano alzada.
MÉTODO DE ELECCIÓN	
<p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>Por información proporcionada por la autoridad municipal, no realizan actos previos a la 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 convoca a la Asamblea de elección de forma escrita, publicándola en los lugares más concurridos, asimismo se da a conocer por micrófono; II. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas originarios(as), vecinos(as) que vivan en la cabecera municipal, quienes acuden de manera personal; III. La Asamblea de elección se realiza en la cancha municipal de la cabecera municipal de Santiago Zacatepec, Oaxaca; IV. Se elige una Mesa de los Debates responsable de la conducción de la Asamblea de elección, misma que se elige por ternas; V. La Asamblea tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal, asimismo, nombrar los cargos de Secretario y Tesorero Municipal conforme a su Sistema de Cargos; VI. La forma de presentar a los candidatos(as) es por ternas; VII. El voto se emite levantando la mano a favor del candidato(a) de su preferencia; VIII. Los votos de contabilizan por los escrutadores, se levanta el acta de Asamblea de elección; firman los integrantes de la Mesa de los Debates, la Autoridad Municipal y los asistentes; y IX. La documentación electoral se remiten a este Instituto. 	
<p>C) CONFLICTOS ELECTORALES</p> <p>Este municipio no ha presentado conflictos electorales.</p>	



<p>VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser originarios del municipio; - Tener 18 años cumplidos; - Ser comunero; - No tener antecedentes penales; - Haber cumplido con varios cargos; <p>y</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser responsable. <p>B) CONCEJALES MUJERES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser originarias y vecinas de la comunidad; - Contar con la mayoría de edad; y - Tener capacidad de desempeñar el cargo conferido.
<p>VIII. NÚMERO DE CIUDADANOS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>727 ciudadanos y ciudadanas aproximadamente.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>Desde hace aproximadamente 20 años las mujeres participan en la elección de autoridades municipales, ejerciendo su derecho a votar. En el año 2008 fue electa una mujer en la Regiduría de Hacienda como propietaria y en periodo 2017-2019 una mujer ejerce el cargo de Presidenta Municipal, tanto propietario como suplente.</p>
<p>X. ESTATUTO ELECTORAL</p>	<p>No cuenta con Estatuto Electoral.</p>
<p>XI. SISTEMA DE CARGOS</p>	<p>Los cargos que se deben prestar en la comunidad son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Presidencia Municipal; 2.- Sindicatura Municipal; 3.- Regiduría de Hacienda; 4.- Regiduría de Obras; 5.- Regiduría de Salud; y 6.- Regiduría de Educación, Cultura y Deportes. 6.-Suplente del Presidente; 7.-Suplente del Síndico; 8.- Suplente del Regidor de Hacienda;



	<p>9.- Suplente del Regidor de Obras; y 10.- Suplente del Regidor de Salud; 11.- Suplente del Regidor de Educación, Cultura y Deportes; 12.-Alcalde suplente; 13.- Integrantes del y Consejo de Vigilancia; 14.-Fiscales, 15.- Mayor de Vara, 16.- Teniente; 17.- Topil; 18.- Policía Municipal equivalente a Sacristán; 19.- Comité del Templo; 20.- Comité de Salud; 21.- Comité de Prospera; y 22.- Comités de Educación en los diferentes niveles.</p>
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 Años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Hombres y mujeres.
Características para cumplir los cargos	Ser originario(a) y que vecino de la comunidad y ser mayor de edad.
Forma en la que van subiendo en los cargos	Desempeñar desde el inicio los cargos menores escalando, hasta llegar al cargo más alto. Van ascendiendo conforme al buen desempeño que realiza cada ciudadano o ciudadana.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Sierra Norte	Población de 18 años y más hombres	1475
Distrito Electoral	10	Población de 18 años y más mujeres	1610
Agencias Municipales	2	Porcentaje de población en situación de Pobreza	84.4 ⁵

⁵Fuente: CONEVAL, 2010



Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.554, Bajo ⁶
Núcleos Rurales	1 ⁷	Lengua indígena predominante	Mixe medio del este
Población Total	5515	Población Hablante de Lengua indígena	5083
Población Total de Hombres	2730	Población hablante de lengua indígena y español	3712 ⁸
Población Total de Mujeres	2785	Población que no habla español	1368
Población de 18 años y más	53085		

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, del estudio del expediente que nos ocupa, se advierte que, si bien, el municipio de Santiago Zacatepec, Oaxaca, se integra de tres comunidades como lo son la cabecera municipal y las comunidades de La Candelaria y San Juan Metaltepec, con categoría de Agencias Municipales y Las Palmeras, con categoría de Núcleo Rural, no existe en el expediente constancia alguna que indique que dichas Agencias haya solicitado participar en la elección de sus Autoridades, por lo que, en este municipio, no se ha presentado la tensión normativa a que se ha hecho referencia.

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

⁶FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷Fuente: LXI Legislatura del Estado

⁸Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



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 Zacatepec, 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 es incipiente, ya que si bien las mujeres han participado en las asambleas de elección desde hace aproximadamente 20 años, actualmente ocupan pocos cargos en la integración del Cabildo, pues en el año 2008 fue electa una mujer como Regidora de Hacienda propietaria y en el actual periodo 2017-2018 desempeñan el cargo de Presidenta Municipal, 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 Santiago Zacatepec, 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:

D I C T A M E N

PRIMERO. Se identifica como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Santiago Zacatepec, 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 Zacatepec, 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 30 de agosto de 2018.

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

LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ