



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-220/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO TEXTITLÁN, 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 Textitlán, 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 sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el municipio de Santiago Textitlán, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 30 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/406/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad Municipal de Santiago Textitlán, 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, presentara su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Información relativa al Sistema Normativo del municipio de Santiago Textitlán, Oaxaca.** Mediante escrito recibido el 26 de junio de 2018, la Autoridad Municipal, 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 lo 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 tienen la facultad de establecer sus propias normas² e incluso, de llenar las lagunas legales que existan dentro de su Sistema Normativo

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.



que se encuentre 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 Santiago Textitlán, 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 procedió a identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de Santiago Textitlán, 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 TEXTITLÁN, OAXACA identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTIAGO TEXTITLÁN	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Segundo o tercer domingo del mes de agosto.
II. NÚMERO DE CARGOS A	14

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).



ELEGIR	
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; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Salud; 7. Regiduría de Ecología;
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Mesa de los debates o de escrutinio.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea General Comunitaria. La ciudadanía emite el voto a mano alzada, los y las candidatas se presentan por ternas.
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>En base a la documentación proporcionada por la Autoridad Municipal, se realizan dos asambleas previas, bajo las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El Presidente Municipal en funciones y el Comisariado de Bienes Comunales emiten la convocatoria correspondiente; II. Se convoca a hombres y mujeres originarias del municipio que vivan en la cabecera municipal y en la Agencia de Policía; y III. Las Asambleas tienen la finalidad de acordar la fecha, hora y lugar de la elección. <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. El Presidente Municipal en funciones, el Comisariado de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia, de manera conjunta emiten la convocatoria correspondiente; II. La convocatoria se emite por escrito, se entrega mediante oficio a los Agentes de Policía, quienes difunden la información a través de Asambleas y por aparato de sonido, además el Comité de Desarrollo Municipal se encarga de entregar oficios de manera 	



- personal a la ciudadanía de la cabecera municipal;
- III. Se convoca a participar en la elección a hombres y mujeres, personas originarias del municipio, habitantes de la cabecera municipal y de las Agencias de Policía;
 - IV. La elección de sus Autoridades, se lleva a cabo en el auditorio municipal que se encuentra en la cabecera de Santiago Textitlán, Oaxaca;
 - V. Se nombra una Mesa de los Debates o escrutinio, integrada por una presidencia, una secretaría y dos escrutadores(as), es nombrada de forma directa y se encarga de conducir la elección;
 - VI. Las candidaturas para los cargos propietarios a la Presidencia y Sindicatura Municipal, se presentan a través de ternas, la ciudadanía emite su voto levantando la mano. Para los cargos suplentes de la Presidencia y Sindicatura Municipal, así como de las Regidurías (propietarios y suplentes) se eligen de manera directa;
 - VII. Participan en la Asamblea de elección con derecho a votar y ser votados o votadas, ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que habitan en la cabecera municipal y en las Agencias de Policía; en la pasada elección se determinó la posibilidad que participe la Agencia Municipal en la elección ordinaria 2019;
 - VIII. Las personas que viven fuera de la comunidad no participan en las Asambleas de elección votando ni siendo electas;
 - IX. Se levanta el acta de nombramiento de la Autoridad electa firmada por la Mesa de los debates o escrutinio, por el Ayuntamiento Municipal en funciones, por las Autoridades de Bienes Comunes, el Consejo de Vigilancia y la ciudadanía asistente; y
 - X. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En la elección del 2016, la Agencia Municipal de Santiago Sochiltepec, solicitó participar en la elección de Autoridades, el IEEPCO convocó a mesa de diálogo entre el Ayuntamiento y la Agencia, sin embargo, decidieron resolverlo de manera interna, pues la Asamblea de Santiago Textitlán determinó llevar a cabo reuniones de trabajo con el cabildo electo con el fin de llegar acuerdos para que la Agencia pueda participar en la siguiente elección del 2019.

XI. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR

A) CONCEJALES HOMBRES:

1. Cumplir con los cargos que encomiende la asamblea;
2. Ser mayor de 18 años;
3. Vivir en el municipio;

	<p>4. Ser ciudadano con buen comportamiento; y</p> <p>5. Tener un modo honesto de vivir.</p> <p>B) CONCEJALES MUJERES:</p> <p>1. Ser mayor de edad; y</p> <p>2. Que vivan en el municipio.</p>
XII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	578 hombres y 360 mujeres haciendo un total de 938 asambleístas.
XIII. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	Las mujeres comenzaron participar en las Asambleas de elección a partir del año 2016, ejercicio sus derechos de votar y ser votadas en condiciones de igualdad, resultando electas en la Regiduría de Ecología como propietaria y suplente.
XIV. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XV. SISTEMA DE CARGOS	Se compone de cargos cívicos y religiosos.
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 comunero activo y cumplir con los servicios encomendados.
Forma en la que van subiendo en los cargos	<p>El sistema está compuesto por los siguientes cargos cívicos y religiosos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regidurías; 4. Suplentes de los concejales; 5. Alcalde; 6. Suplente de Alcalde; 7. Mayores o Topiles; 8. Policías; 9. Comités de Educación, Salud, etc; 10. Fiscal de la Iglesia; 11. Sacristán;



	<p>12. Gahueches (los que dan servicio a la iglesia);</p> <p>13. Secretarios;</p> <p>14. Tesoreros;</p> <p>15. Comisariado de Bienes Comunales;</p> <p>y</p> <p>16. Consejo de Vigilancia.</p> <p>Para subir de cargo, la persona debe cumplir de forma correcta con el servicio encomendado, así como, con cooperaciones y tequios.</p>
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Ninguno.

XVI. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Sur	Población de 18 años y más hombres.	913
Distrito Electoral	21	Población de 18 años y más mujeres.	1026
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza.	96,6 ⁵
Agencias de Policía	5	Nivel de Desarrollo Humano.	0,472, bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante.	Zapoteco de la Sierra sur, noroeste.
Población Total	4170	Población Hablante de Lengua indígena.	605
Población Total de Hombres	2048	Población hablante de lengua indígena y español.	581
Población Total de Mujeres	2122	Población que no habla español.	1 ⁸
Población de 18 años y más	1939		

⁵ . Fuente: CONEVAL, 2010

⁶ . FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷ . Fuente: LXI Legislatura del Estado

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



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, advirtiendo que en el municipio de Santiago Textitlán, Oaxaca, no se han alcanzado normas que armonicen los referidos derechos en tensión, esta Dirección estima necesario que el Consejo General, formule un respetuoso exhorto a la ciudadanía, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de Santiago Textitlán, Oaxaca, para que continúen las mesas de diálogo que les permita armonizar su Sistema Normativo para dar cumplimiento al principio de universalidad del sufragio, o bien, en caso que entre las comunidades que integran el municipio exista una relación horizontal de Autonomía, en virtud del cual decidan elegir a sus autoridades con la sola participación de la cabecera municipal, como tradicionalmente lo venían realizando, establezcan los acuerdos necesarios para garantizar a las Agencias Municipales otras formas de participación política para la toma de decisiones.

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 Textitlán, Oaxaca, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que la participación de las mujeres es incipiente, y fue hasta la elección del año 2016, que pudieron ejercer su derecho a votar y ser votadas, quedando el Ayuntamiento integrado con 2 mujeres en la Regiduría de Ecología, propietaria y suplente.

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 Santiago Textitlán, 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 Textitlán, Oaxaca, las normas, instituciones y procedimientos descritos en la tercera razón jurídica del presente Dictamen.

SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en la CUARTA 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 Santiago Textitlán, Oaxaca, así como de la Agencia Municipal de Santiago Sochiltepec para que continúen las mesas de diálogo que les permita armonizar su Sistema Normativo a fin de dar cumplimiento al principio de universalidad del sufragio, o bien, acuerdos que les permita establecer una relación horizontal de Autonomía, en virtud del cual decidan elegir a sus autoridades con la sola participación de la cabecera municipal.



TERCERO. 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 Santiago Textitlán, 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.

CUARTO. 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