



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-295/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO XANICA, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

Dictamen de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas (DESNI) del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO), que identifica el método de elección conforme al Sistema Normativo vigente en el municipio de Santiago Xanica, 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 Xanica, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/448/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal de Santiago Xanica, 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 Xanica, Oaxaca.** Concluido el plazo legal, la Autoridad municipal no remitió la información solicitada, por tal razón, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio, así como el dictamen aprobado mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-4/2015.

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 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, 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, dichos municipios tienen la facultad de establecer sus propias normas² e incluso, de llenar las lagunas legales que existan dentro de 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

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.



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 Xanica, 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 Xanica, 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 XANICA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTIAGO XANICA	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Segunda semana de agosto.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	18
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; 5. Regiduría de Educación. 6. Regiduría de Salud; 7. Regiduría de Ecología; 8. Regiduría de Agencias y Rancherías; 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).



	9. Regiduría de Deportes.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	<p>Presidencia y Sindicatura propietarios: 3 años</p> <p>Regidurías y todas las suplencias: 1 año.</p>
V. ÓRGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	La Autoridad Municipal y la Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<p>Eligen en Asamblea General Comunitaria.</p> <p>En el proceso electoral 2016, este municipio modificó su método electoral para permitir la participación de la ciudadanía de todo el municipio.</p> <p>Conforme al Método tradicional los cargos de propietarios de la Presidencia y Sindicatura municipal se elegían por dupla o terna y la ciudadanía emitía su voto por medio de pizarrón. Los cargos propietarios de Regidurías eran electos por dupla o terna, mientras que todos los cargos de suplencias de forma directa por la Asamblea General.</p> <p>Actualmente se eligen mediante planillas, con la participación de las Agencias Municipales, que realizan Asambleas de Elección simultáneas, el voto se expresa pasando al pizarrón y colocando una raya en el candidato que encabeza la planilla de su preferencia, cada Agencia levanta un acta que consigna los resultados parciales de la elección y entrega a la Autoridad Municipal y Mesa de Debates de la</p>



	Cabecera, que realiza el cómputo final.
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>I. ACTOS PREVIOS</p> <p>Previo a la elección, se realizan las siguientes actividades previas:</p> <p>II. En 2016, las Autoridades Municipales de Santiago Xanica sostuvieron reuniones previas con las representaciones de las Agencias, a fin de establecer las modalidades de realización de la elección y definir los requisitos de participación, así determinar la fecha de la Asamblea General de la Elección;</p> <p>III. Las Agencias municipales realizan reuniones previas, con la finalidad de dar a conocer los acuerdos de las autoridades respecto de las próximas elecciones;</p> <p>IV. Conforme a los tiempos señalados en la convocatoria, previo a la elección, la Autoridad municipal en funciones lleva a cabo el registro de planillas vigilando que su la integración incluya mujeres;</p> <p>V. Las y los aspirantes a candidatos, acreditan el cumplimiento de los requisitos ante la Autoridad Municipal, en los términos establecidos en la convocatoria; y</p> <p>VI. Cada candidatura, da a conocer ante las Autoridades Municipales de la Cabecera y las Agencias, el listado de representantes acreditados para la vigilancia de las elecciones en cada sede de elección.</p> <p>VII. ASAMBLEA DE ELECCIÓN</p> <p>La última elección de Autoridades (2016) se sujetó conforme a las siguientes reglas:</p> <p>I. La Presidencia Municipal en funciones emite la convocatoria correspondiente;</p> <p>II. La convocatoria se da a conocer a través de anuncios pegados en los lugares visibles del Municipio, así como a través de oficios dirigidos a los Agentes y Representantes de las comunidades;</p> <p>III. Se convoca a hombres y mujeres mayores de 18 años, personas originarias del municipio y habitantes de la cabecera; rancherías y Agencias, con residencia superior a 6 meses en el Municipio;</p> <p>IV. Se realizan Asambleas de elección simultáneas en la Cabecera y las Agencias, convocadas en la misma fecha y horario, las cuales tienen la finalidad de elegir a las Autoridades Municipales;</p> <p>V. La Asamblea de la Elección se realiza en los lugares que los representantes de cada comunidad determinen,</p> <p>VI. Las Autoridades Municipales de la Cabecera y cada una de las Agencias,</p>	



- son las encargadas de instalar las Asambleas de elección y realizar el pase de lista de asistencia con la finalidad de verificar el cuórum legal, en general, las Asambleas comunitarias se sujetan a sus propias normas y procedimientos;
- VII. Instaladas cada una de las Asambleas, éstas deciden la conformación de la Mesa de los Debates, la cual pueden ser integradas por mayoría de votación o asignación directa.
 - VIII. En cada Asamblea, se instalan pizarras o cartulinas identificadas con el nombre de cada candidato registrado que encabezan las planillas.
 - IX. Las y los ciudadanos pasan al frente, identificándose con su credencial de elector y plasman una raya en la pizarra, o el espacio de la pizarra que corresponde a la planilla de su preferencia;
 - X. Las Autoridades Municipales o de las Agencias, así como la Mesa de los Debates de cada comunidad y las representaciones acreditadas de cada planilla, vigilan el desarrollo de la elección;
 - XI. El voto que se emite para la persona que encabeza una planilla, se computa para la totalidad de la misma, conformada por 9 propietarios y 9 suplentes;
 - XII. Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que viven en la cabecera municipal y en las Agencias Municipales y de Policía;
 - XIII. En cada sede de la elección, se levanta un acta de escrutinio y cómputo, firmada por los integrantes de cada mesa de los debates, autoridades comunitarias y se anexa el registro de asistencia; esta documentación es entregada a la Autoridad Municipal;
 - XIV. En la cabecera municipal, las Autoridades municipales y Mesa de los Debates instalada para la cabecera, así como representaciones de todas las agencias y planillas, realizan el Cómputo final de la elección, con la sumatoria de los resultados contenidos en cada acta, y declaran a la planilla ganadora.
 - XV. Se levanta el acta del cómputo final de las Asambleas de la Elección, en que constan los resultados y el cómputo, así como la integración del Ayuntamiento electo, firmando las Autoridades Municipales y de las Agencias, así como representaciones de las planillas.
 - XVI. El expediente de la elección se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- XVII. CONFLICTOS ELECTORALES**
- El análisis de los expedientes permiten apreciar que en 2013 este municipio vivió conflictos electorales que generaron los expedientes JDC/262/2013, JNI/052015, JNI/25/2014, SX-JDC-9/2014, JDCI/015/2014 del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca y SX-JDC-743/2013 de la Sala Regional Xalapa en los que se confirmó la validez de la elección en el que se permitió la participación de



todas las Agencias municipales, calificado mediante Acuerdo IEEPCO-SIN-68/2013.

En 2016 también surgieron conflictos por inconformidades de las Agencias Municipales y por la implementación de la modalidad de votaciones simultáneas que dieron origen a los juicios JN1/22/2016 y JN1/24/2016, del Tribunal Electoral local.

En ambos casos, se establecieron mesas de mediación ante el IEEPCO en el que se alcanzaron acuerdos para la participación de las Agencias Municipales.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>Las candidatas y candidatos deben reunir los siguientes requisitos:</p> <p>Ser ciudadana o ciudadano originario y vecino de la comunidad, observar buena conducta, tener un modo honesto de vida; haber servido en cargos menores con anterioridad.</p> <p>Para ser electo como Presidente Municipal o síndico, debe acreditarse el correcto desempeño de al menos tres cargos anteriores.</p>
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>En 2016 participaron 1339 votantes.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>De la información proporcionada por la autoridad municipal, es posible conocer que las ciudadanas de la comunidad participan ejerciendo el derecho a votar en las Asambleas, sin embargo, su derecho a ser votadas y ostentar un cargo es apreciable a partir del año 2016; resultando electas en los siguientes períodos y cargos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2016-2017, Regidora de Salud propietaria. 2. 2017-2018, Regidora de Salud suplente.



X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	Cuentan con Sistemas de Cargos, integrado por las siguientes figuras, ordenadas de mayor a menor relevancia: <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras 5. Regiduría de Salud; 6. Regiduría de Ecología; 7. Regiduría de Agencias y Rancherías 8. Regiduría de Deportes; 9. Suplentes de las Regidurías; 10. Alcalde Único Constitucional; 11. Suplente del Alcalde; 12. Secretaria del Alcalde; 13. Teniente 14. Topiles 15. Integrantes de los Comités del Agua, Escuela y Salud.
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 personas de buena conducta y responsables.
Forma en la que van subiendo en los cargos	Cumplir los cargos a satisfacción de la Asamblea.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No vivir en la población.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Sur	Población de 18 años y más hombres	737
Distrito Electoral	24	Población de 18 años y más mujeres	817



Agencias Municipales	3	Porcentaje de población en situación de Pobreza	91,0 ⁵
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.521, bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Zapoteco de la sierra sur
Población Total	2884	Población Hablante de Lengua indígena	1206
Población Total de Hombres	1428	Población hablante de lengua indígena y español	1167
Población Total de Mujeres	1456	Población que no habla español	19 ⁸
Población de 18 años y más	1554		

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 el municipio de Santiago Xanica, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de los ciudadanos y ciudadanas que viven en las Agencias de San Antonio Ozolotepec, San Felipe Lachilló y Santa María Coixtepec, 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 Xanica, Oaxaca, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que, a partir de la elección del año 2016, dos mujeres fueron incluidas como propietaria y suplente de la Regiduría de Salud; sin embargo, ejercen su derecho a votar y participar en las Asambleas a las que se les convoca.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las Autoridades Municipales, a la Asamblea General y a la ciudadanía de Santiago Xanica, 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, lo que implica que no sólo pueden ocupar el cargo de la Regiduría de Salud, sino, cualquier otro cargo sujeto a elección; pues sólo así se dará 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 Xanica, 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 las Autoridades del municipio de Santiago Xanica, 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 lo que implica que no sólo pueden ocupar el cargo de la Regiduría de Salud, sino, cualquier otro cargo sujeto a elección; pues sólo así se dará 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