

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-307/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN SEBASTIÁN TUTLA, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

Dictamen de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, en adelante DESNI, del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en adelante IEEPCO, que identifica el método de elección conforme al Sistema Normativo vigente en el municipio de San Sebastián Tutla, 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 del IEEPCO, aprobó el Catálogo General de los municipios sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el municipio de San Sebastián Tutla, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/304/2018, el cual fue recibido el 02 de febrero del mismo año, la DESNI, solicitó a la Autoridad Municipal de San Sebastián Tutla, 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.** Habiendo transcurrido el plazo legal, la Autoridad del Municipio que nos ocupa, no remitió información, por tal razón, esta DESNI realizó la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio.

RAZONES JURÍDICAS

PRIMERO. Competencia. La DESNI 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 DSNI, 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 San Sebastián Tutla, 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 Concejalías del municipio objeto del presente Dictamen, se toma en consideración lo siguiente:

1. Se procedió al análisis de la información del 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. Del análisis de la información antes referida, se encontró que este municipio ha sostenido su Sistema Normativo tradicional, pero deberá armonizar la participación de su Agencia de Policía por resolución judicial y con ello lograr un proceso electoral que permita la competencia de los grupos que se conforman al interior del municipio.

De esta forma, al identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de San Sebastián Tutla, Oaxaca**, 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 SAN SEBASTIAN TUTLA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

| SAN SEBASTIÁN TUTLA | |
|-------------------------------|---|
| I. FECHA DE ELECCIÓN | Mes de octubre o noviembre del año de la elección. |
| II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR | 12 |
| 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 Sanidad; y 6. Regiduría de Obras. |
| IV. DURACIÓN DE CADA CARGO | Propietario/a y suplentes: 3 años. |

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).



| | |
|---|--|
| <p>V. ÓRGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS</p> | <p>La Mesa de Debates que conduce los trabajos de la Asamblea General de elección.</p> |
| <p>VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN</p> | <p>Eligen en Asamblea General Comunitaria. Las concejalías se eligen por opción múltiple, marcando en un pizarrón los votos que recibe cada persona.</p> |
| <p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS En este municipio no se realizan actos previos.</p> <p>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN La Asamblea se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La Autoridad Municipal en funciones emite la convocatoria a la Asamblea de la elección; II. La convocatoria se da a conocer mediante anuncio en altavoz y carteles fijados en lugares públicos; III. Se convoca a hombres y mujeres que habitan en la cabecera municipal; IV. La elección se celebra en la explanada municipal de la cabecera; V. La Asamblea es instalada por el Cabildo en funciones en compañía de la Alcaldía Única Constitucional y el Comisariado Ejidal y de Bienes Comunes; VI. Se realiza pase de lista y después de declararse la existencia de quórum legal se procede a nombrar a la Mesa de los Debates quien es la encargada de presidir la Asamblea electiva; VII. La Mesa de los Debates se nombra según lo determine la Asamblea y está conformada por presidencia, moderador(a), secretaría y 7 escrutadores(as); VIII. La elección de las y los integrantes del cabildo se realiza según se acuerde por la mayoría, por regla general es a través de opción múltiple y pizarrón abierto, de la siguiente forma: <ol style="list-style-type: none"> a) Presidencia: se enlistan a las personas que tengan el mayor puntaje obtenido en el cumplimiento al sistema de cargos (El más alto obtiene 10 servicios). Una vez determinadas las personas que cumplen ese número de servicios, se vota y los escrutadores(as) registran la suma en la pizarra. | |



- b) Sindicatura y Regiduría de Hacienda: se votan a las personas que tengan al menos 9 servicios cumplidos.
 - c) Regidurías de Educación, Sanidad y Obras: se nombran a las personas que ya no fueron calificadas según el sistema de cargos.
 - d) Las personas suplentes de las tres últimas Regidurías serán las que obtengan el segundo lugar de la votación.
 - e) Las personas suplentes de la Presidencia, Sindicatura y Regiduría de Hacienda se nombran a propuesta directa de la Asamblea sin calificación del sistema de cargos.
- IX. Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas originarias de la comunidad que habitan en la cabecera municipal;
 - X. El acta de la Asamblea es levantada por la Mesa de los Debates y cuenta con el visto bueno de la Autoridad Municipal, la Alcaldía Municipal y los integrantes del Comisariado Ejidal y de Bienes Comunales; y
 - XI. El acta de Asamblea de elección y la lista de firmas de las personas que asistieron se remite al IEEPCO.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

Desde el inicio de los trabajos preparativos de la elección ordinaria 2016, el Fraccionamiento “El Rosario” solicitó su inclusión para que la Asamblea les concediera el derecho activo y pasivo en el nombramiento de las autoridades municipales. El Consejo General del IEEPCO determinó mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-214/2016 como no válida la elección de autoridades al sostener que se restringió indebidamente el derecho de votar y ser votado de los ciudadanos y ciudadanas del fraccionamiento “El Rosario”.

Al seguir la cadena impugnativa, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el expediente JNI/74/2016 revocó el acuerdo y validó la elección pues en su análisis se había acreditado la máxima publicidad de la convocatoria en el Fraccionamiento “El Rosario”. La Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente SX-JDC-17/2017 revocó la sentencia del tribunal local, con la finalidad de salvaguardar simultáneamente el derecho a la participación política de la ciudadanía del fraccionamiento “El Rosario” y la agencia, así como el sistema normativo indígena vigente, a través de al menos una regiduría que debería ser electa junto con todos los demás cargos edilicios en una asamblea extraordinaria.

Finalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SUP-REC-90/2017 y Acumulados, determinó declarar la validez de la elección de 16 de octubre de 2016. En dicha sentencia se ordenó a la Asamblea General Comunitaria, a los habitantes del fraccionamiento “El Rosario”, al IEEPCO, y al Poder Ejecutivo, llevar a cabo las



medidas necesarias para generar consensos y conciliaciones entre los grupos poblacionales de San Sebastián Tutla para que en la elección del Ayuntamiento que habrá de fungir en el periodo 2020-2022, y se incorpore una representación efectiva del fraccionamiento “El Rosario” a través de la asignación de una regiduría.

En la época de la aprobación del presente dictamen, se realiza por este Instituto los trabajos de mediación y conciliación para determinar la forma y el método por el cual habrán de participar los habitantes del fraccionamiento “El Rosario”, así como los requisitos que habrán de satisfacer para el ejercicio de su derecho a ser votados en la regiduría asignada.

| | |
|---|--|
| <p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR</p> | <p>Mediante Asamblea General ratificaron los requisitos de elegibilidad de concejales, tanto hombres como mujeres:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser originario y nativo de la comunidad; 2. Ser responsable de sus servicios, tanto municipales como religiosos; 3. Tener modo honesto de vivir; 4. No tener antecedentes penales en que el que haya sido sentenciado por delito grave o falta que moralmente se considere como grave; 5. Haber sido mayordomo de las diferentes imágenes religiosas del templo católico; 6. No tener adeudos en impuesto predial, si cuenta con propiedad, así como agua potable, recolección de basura, drenaje sanitario, alumbrado público, entre otros; 7. Haber cumplido con las cooperaciones tanto municipales como religiosas; 8. Haber cumplido con los tequios que haya solicitado la autoridad municipal en turno, tales como: la limpia del panteón, desazolve |
|---|--|



| | |
|---|---|
| | <p>de la salga del camino del toro, entre otras;</p> <p>9. Que no estén desempeñando actualmente un cargo municipal religioso y educativo dentro de la población;</p> <p>10.No haber desempeñado el mismo cargo en perdidoso anteriores al actual; y</p> <p>11.En caso de que alguna persona no reúna con alguno de los requisitos anteriores queda a juicio y criterio de la asamblea su aceptación.</p> |
| VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN | 635 personas, aproximadamente. |
| IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES | <p>De la información obtenida de los expedientes de elección del año 2013 y 3016, las mujeres participaron en la Asamblea de elección votando y siendo electas, de la siguiente forma:</p> <p>2013: Una regidora propietaria en la Regiduría de Obras.</p> <p>2016: Regidurías de Educación, propietaria y suplente, Regiduría de Sanidad, propietaria.</p> |
| X. ESTATUTO ELECTORAL | No cuenta con Estatuto Electoral. |
| XI. SISTEMA DE CARGOS | El Sistema se compone de cargos cívicos y religiosos. Para ser elegible para algún cargo municipal se requiere haber cumplido con cierto número de servicios dependiendo del cargo. |
| Edad a la que empiezan a cumplir los cargos | 18 años. |
| Quiénes participan en el sistema de cargos | Hombres y mujeres de la cabecera municipal. |



| | |
|--|---|
| Características para cumplir los cargos | Originario(a) y nativo(a) de la comunidad. |
| Forma en la que van subiendo en los cargos | <p>El sistema está compuesto por cargos cívicos y religiosos que a continuación, se describen:</p> <p>A) SERVICIOS MUNICIPALES: Policía Municipal; Comité de Agua Potable; Comité de Alumbrado Público; Comisariado Ejidal.</p> <p>B) SERVICIOS RELIGIOSOS. Alcaldía Única Constitucional, Topil de Campana, Topil del Alcaldía Única Constitucional, Comité Parroquial, Cofradía del Santísimo Rosario y Asociaciones Religiosas, Mayordomía de las diferentes imágenes religiosas del templo católico.</p> <p>Como parte de los servicios se consideran los tequios que generalmente solicita la Autoridad Municipal en turno, tales como: la limpia del panteón, desazolve de la salga del camino del toro, entre otras.</p> |
| Existen criterios para no participar en el sistema de cargos | No se especifica. |

| XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO. | | | |
|---|------------------|---|--------------------------|
| Región | VALLES CENTRALES | Población de 18 años y más hombres | 5100 |
| Distrito Electoral | 12 | Población de 18 años y más mujeres | 6291 |
| Agencias Municipales | 0 | Porcentaje de población en situación de Pobreza | 16.7 ⁵ |
| Agencias de Policía | 1 | Nivel de Desarrollo Humano | 0.852, alto ⁶ |

⁵ . Fuente: CONEVAL, 2010

⁶ . FUENTE, PNUD, México, 2010



| | | | |
|----------------------------|----------------|---|----------------|
| Núcleos Rurales | 0 ⁷ | Lengua indígena predominante | Zapoteco |
| Población Total | 16241 | Población Hablante de Lengua indígena | 822 |
| Población Total de Hombres | 7515 | Población hablante de lengua indígena y español | 753 |
| Población Total de Mujeres | 8726 | Población que no habla español | 4 ⁸ |
| Población de 18 años y más | 11391 | | |

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; sin embargo, del estudio en cuestión, es posible advertir que el Municipio en estudio se integra de una Agencia de Policía de El Rosario y un fraccionamiento denominado “El Rosario”. En el expediente electoral no existe constancia de que la Agencia Municipal haya solicitado participar en la elección. Por lo que respecta al fraccionamiento el Rosario, como se ha señalado existe mandamiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que se integren con un Regidor municipal para respetar el principio de universalidad del sufragio.

En tal virtud, esta Dirección ejecutiva, considera pertinente solicitar al Consejo General de este Instituto, para que, de estimarlo procedente, exhorte a las Autoridades municipales, Asamblea general comunitaria y ciudadanía del fraccionamiento El Rosario fortalezcan su proceso de diálogo para establecer los mecanismos de elección del Regidor del referido fraccionamiento, así como de su integración en el Ayuntamiento Municipal.

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.

⁷ . Fuente: LXI Legislatura del Estado

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



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, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que las mujeres fueron incluidas en el Ayuntamiento Municipal como Regidoras de Educación, propietaria y suplente, y en la Regiduría de Sanidad, suplente.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, de considerarlo procedente, exhortar a la ciudadanía, a la Asamblea General y las Autoridades del municipio de San Sebastián Tutla, 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, 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 DESNI estima procedente emitir el siguiente:

DICTAMEN

PRIMERO. Se identifica como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de San Sebastián Tutla, Oaxaca, las normas, instituciones y procedimientos descritos en la tercera razón jurídica del presente Dictamen.



SEGUNDO. De conformidad con la cuarta razón jurídica del presente dictamen, esta Dirección ejecutiva, solicita al Consejo General de este Instituto que, de estimarlo procedente, exhorte a las Autoridades municipales, Asamblea general comunitaria y ciudadanía del fraccionamiento El Rosario fortalezcan su proceso de diálogo para establecer los mecanismos de elección del Regidor del referido fraccionamiento, así como de su integración en el Ayuntamiento Municipal.

TERCERO. En los términos expuestos en la quinta razón jurídica del presente Dictamen, esta DESNI solicita al Consejo General del IEEPCO, de considerarlo procedente, exhortar a la ciudadanía, a la Asamblea General y las Autoridades del municipio de San Sebastián Tutla, 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, pues sólo así se dará 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