

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-308/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO ASTATA, 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 Santiago Astata, 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 Santiago Astata, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/381/2018, el cual fue recibido el 13 de enero del mismo año, la DESNI, solicitó a la Autoridad Municipal de Santiago Astata, 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 Santiago Astata, 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 modificó su Sistema Normativo tradicional para 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 Santiago Astata, Oaxaca**, fundamentalmente se retoman los acuerdos alcanzados por las partes y que están plasmados en las convocatorias para la elección de sus Autoridades. 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 ASTATA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTIAGO ASTATA	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Mes de octubre y noviembre.
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 Obras; 5. Regiduría de Educación; y 6. Regiduría de Pesca.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) 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).



V. ÓRGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	El Consejo Municipal Electoral.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Jornada Electoral. Los cargos se eligen por planillas integradas por fórmulas para los 6 cargos (propietario(a) – suplente), la ciudadanía emite el voto en boletas que depositan en urnas.

MÉTODO DE ELECCIÓN

A) ACTOS PREVIOS

Previo a la elección, se celebran de reuniones de trabajo y sesiones del Consejo Municipal Electoral que sean necesarias para la preparación de la elección, bajo las siguientes reglas:

- I. La Autoridad Municipal en funciones convoca a las y los aspirantes a cargos del Ayuntamiento Municipal a reuniones de trabajo;
- II. Las reuniones de trabajo previas tienen la finalidad de acordar la convocatoria para la elección de Autoridades y la integración del Consejo Municipal Electoral;
- III. En dichas reuniones de trabajo se nombra al Consejo Municipal Electoral quien fungirá como Autoridad encargada de la emisión de la convocatoria, seguimiento de la elección y el día de la votación será quien realice el cómputo final de las mesas receptoras de votos;
- IV. El Consejo Municipal está integrado por representantes de los candidatos y candidatas, los cuales provienen de todas las localidades que conforman el municipio;
- V. Instalado el Consejo Municipal, lleva a cabo sesiones de trabajo, con la finalidad de acordar el método de elección, definir los lugares en donde se instalaran las mesas receptoras de votos y sus integrantes, mismos que se nombran mediante sorteo y son propuestos(as) por cada una de las planillas para estar representadas en las casillas; y
- VI. El Consejo Municipal Electoral decide el número de planillas, coordina la elección del color y la fecha en qué se registraran las candidaturas.

B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN

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

- I. La Presidencia Municipal en funciones y el Consejo Municipal Electoral emiten la convocatoria para la elección;
- II. La convocatoria se notifica a las Agencias Municipal y de Policía, así como al Núcleo Rural, se da a conocer mediante anuncio en altavoz y



- fijación en lugares públicos de todo el municipio, además, en la pasada elección del año 2016, se acordó hacerla del conocimiento público a través de reuniones informativas en todas las localidades;
- III. Se convoca a hombres y mujeres originarias y vecinas de la cabecera y las tres principales localidades: Agencia de Barra de la Cruz, Zimatán, Zaachila, así como del fraccionamiento la Tortolita;
 - IV. La elección tiene la única finalidad de elegir a las Autoridades del Ayuntamiento Municipal, para lo cual se instalan 5 casillas de manera simultánea, 2 en la cabecera municipal (corredor del palacio municipal), 1 en cada una de las 3 Agencias (Barra de la Cruz, Zimatán y Zaachila);
 - V. Las candidatas y candidatos se presentan mediante planillas, la ciudadanía emite su voto por papeleta (boleta) que deposita en la urna;
 - VI. Las mesas receptoras de votos que se instalan están integradas por representantes de todas las planillas seleccionados(as) mediante sorteo (presidente o presidenta, secretaria o secretario y 3 escrutadores o escrutadoras); Las referidas mesas vigilan la recepción de las papeletas y al finalizar la jornada se entregan al Consejo Municipal para su cómputo final;
 - VII. Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que habitan en la cabecera municipal, en la Agencia Municipal, Agencia de Policía y Núcleo Rural;
 - VIII. No se entregan listas de votantes porque se realiza mediante cotejo en la lista nominal de electorales que facilita en Instituto Nacional Electoral, pero si se entrega para respaldar el acta de cómputo final las actas de instalación y cierre de las mesas receptoras de votos; y
 - IX. Al finalizar el cómputo, respaldan el acta con su firma las y los integrantes del Ayuntamiento Municipal en funciones y se remite al IEEPCO para su validez.

Para mayor claridad se transcriben algunas de las referidas reglas especificadas que constan en la convocatoria de la elección anterior:

“De la fecha, hora y lugar de la elección.

...

... la votación para la elección dará inicio a la 7:00 horas y finalizará a las 17:00 horas.

Tomando en consideración el acuerdo que precede y respetando la forma de organización interna, la totalidad de las agencias tanto municipales como de policía y la cabecera municipal que participarán y tendrán casillas serán las siguientes:



Núm.	COMUNIDAD
1	Cabecera municipal Santiago Astata (dos casillas)
2	Barra de la Cruz (una casilla)
3	Zimatan (una casilla)
4	Zaachila (una casilla)

“De los electores:

Respecto a la participación de las y los ciudadanos en la votación, participaran todos los ciudadanos, hombres y mujeres mayores de 18 años, originarias y vecinos que habitan en el municipio Santiago Astata, que tengan credencial de elector y aparezcan en la lista nominal, así también aquellos que tengan credencial actualizada y no aparezcan en la lista nominal.

“De la jornada electoral:

La jornada electoral se dividirá en 5 momentos:

- a) Instalación de la casilla *inicia a las 7:00 a.m*
- b) Votación: inicio, desarrollo y cierre a las 5:00 p.m*
- c) Conteo de votos y llenado de acta*
- d) Integración del expediente de casilla y paquete electoral*
- e) Publicación de resultados y clausura de la casilla*

“De la elección, procedimiento de votación y del escrutinio y cómputo:

Una vez instaladas las casillas, los electores podrán realizar la votación, mediante papeletas impresas para tal efecto.

Al término de la jornada electoral, el consejo municipal electoral levantara el acta correspondiente, en la que se asentaran los resultados de la votación. El acta original se hará llegar a la brevedad posible al IEEPCO y se hará entrega de una copia a la autoridad municipal.”

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En la elección del año 2016, se presentaron inconformidad por los resultados de la elección, dichas inconformidades fueron resueltas por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca mediante sentencia dictada en el expediente JNI/19/2017 y sus acumulados: JNI/36/2017, JNI/37/2017, JNI/38/2017, donde se desestimaron las alegaciones y se confirmó la validez de la elección en los términos del acuerdo IEEPCO-CG-118/2017.

La cadena impugnativa terminó al ser confirmada la referida sentencia por la



Sala Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente SX-JDC-92/2017.	
VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR	Ser astateño/a de origen o vecino/a y tener la mayoría de edad.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	No se puede determinar dado que fue por boleta depositada en urna, sin embargo, el cómputo final de votos de 2016, fue de 1,917 votos.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	<p>De acuerdo a la revisión de los expedientes electorales, es posible conocer que las ciudadanas participan ejerciendo el derecho a votar y ser votadas.</p> <p>-En 2016 resultaron ganadoras las fórmulas de las Regidurías de Obras, de Pesca y Hacienda, propietarias y suplentes, alcanzando un cabildo paritario.</p> <p>-En 2013 resultaron ganadoras las fórmulas de las Regidurías de Obras y de Hacienda, propietarias y suplentes.</p>
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	Contó con un sistema de cargos, pero no se aplicó en las elecciones de 2013 y 2016 dado que acordaron que su proceso electoral fuera por urnas y boletas.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	No aplica
Quiénes participan en el sistema de cargos	No aplica
Características para cumplir los cargos	No aplica
Forma en la que van subiendo en los cargos	No aplica
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No aplica



XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Istmo	Población de 18 años y más hombres	1172
Distrito Electoral	18	Población de 18 años y más mujeres	1246
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	67.6 ⁵
Agencias de Policía	1	Nivel de Desarrollo Humano	0.654, medio ⁶
Núcleos Rurales	1 ⁷	Lengua indígena predominante	Chontal
Población Total	3915	Población Hablante de Lengua indígena	219
Población Total de Hombres	1941	Población hablante de lengua indígena y español	211
Población Total de Mujeres	1974	Población que no habla español	0 ⁸
Población de 18 años y más	2418		

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 cuatro comunidades, como lo son la cabecera municipal, Agencia Municipal Barra de la Cruz, Agencia de Policía Zaachila, Núcleo Rural Zimatán, además el fraccionamiento la Tortolita, las cuales participan todas las ciudadanas y ciudadanos, por lo que no se presenta dicha tensión normativa, dando cumplimiento al principio de universalidad del sufragio.

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, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que las mujeres votan en igual de circunstancias que los hombres y fueron incluidas en las planillas registradas (fórmulas de propietarias y suplentes), incluso planillas encabezadas por mujeres, siendo actualmente 6 mujeres que forman parte del cabildo en las Regidurías de Obras, de Pesca y Hacienda, propietarias y suplentes, conformando un gobierno paritario.

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 Astata, 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 DESNI estima procedente emitir el siguiente:



DICTAMEN

PRIMERO. Se identifica como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Santiago Astata, 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 DESNI solicita al Consejo General del IEEPCO, de considerarlo procedente, exhortar a la ciudadanía, a la Asamblea General y las Autoridades del municipio de Santiago Astata, 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.

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