

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-311/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN DIONISIO OCOTEPEC, 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 San Dionisio Ocotepec, 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 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 al municipio de San Dionisio Ocotepec, Oaxaca.
- II. Solicitud de información. El 16 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/270/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad del municipio de San Dionisio Ocotepec, 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 San Dionisio Ocotepec, Oaxaca. No obstante que las autoridades municipales fueron debidamente notificadas, estas no remitieron a este Instituto 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 del Dictamen aprobado en el año 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 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, los municipios indígenas

¹ TESIS DE JURISPRUDENCIA LII/2016. Sistema Jurídico Mexicano. Se integra por el Derecho Indígena y El Derecho Formalmente Legislado.



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.

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.

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.



En este sentido, el presente Dictamen identifica el método electoral del municipio de San Dionisio Ocotepec, 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 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 contenida en 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. Del análisis de la información antes referida, se procedió a identificar las normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de San Dionisio Ocotepec, 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 SAN DIONISIO OCOTEPEC, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SAN DIONISIO OCOTEPEC				
I.	FECHA DE ELECCIÓN	Tradicionalmente se realiza entre los meses de Julio a Septiembre; no obstante, la elección en el año 2016 fue en el mes de octubre.		
II.	NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	16		

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).

.



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 y Cultura; 5. Regiduría de Salud y Ecología; 6. Regiduría de Equidad y Género; 7. Regiduría de Obras; y 8. Regiduría de Patrimonio.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y Suplentes; 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Autoridades Municipales, Los Tequitlatos, el Comité Electoral Comunitario y la Mesa de Debates de la Asamblea comunitaria.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen mediante Asamblea. Cada sección que conforma la cabecera municipal está representada por un Tequitlato, los cuales sesionan a puerta cerrada en el mes de julio en el año en que termina el mandato de los concejales, para elegir a ocho precandidatos. Cada Tequitlato presenta dos candidatos por cada sección de la cabecera municipal, para los cargos de Presidente y Síndico Municipal. Designan al resto del cabildo de acuerdo al libro de registro de cargos que han cumplido los ciudadanos. Se vota a mano alzada o a través de boletas

MÉTODO DE ELECCIÓN

A) ACTOS PREVIOS

Previo a la elección, se realizan las siguientes acciones:

I. En el mes de julio del año en que termina el mandato de los Concejales, los Tequitlatos se reúnen con la finalidad de dar inicio al proceso de elección de Concejales, para lo cual sesionan a



- puerta cerrada para elegir a ocho precandidatos. Los Tequitlato presentan dos candidatos por cada sección de la cabecera municipal;
- II. Una vez realizado lo anterior y en el mismo mes de julio, los Tequitlatos se reúnen con la autoridad municipal con la finalidad de anunciar y formalizar el inicio del proceso de nombramiento de Concejales;
- III. Los Tequitlatos en coordinación con la Autoridad municipal convocan a la primera Asamblea para el primer domingo de agosto, en ella, presentarán y hacen público los ocho precandidatos;
- IV. El primer domingo de septiembre, los Tequitlatos en coordinación con la Autoridad municipal convocan a una segunda asamblea que tiene el objetivo de elegir, de los ocho precandidatos a cuatro (uno por sección). Dicho procedimiento se realizará mediante elección simple o mano alzada, además, se nombrará al Comité Electoral Comunitario que tendrá el mandato de organizar y dar seguimiento a la jornada electoral comunitaria para elegir al Presidente, Síndico y sus suplentes mediante el voto libre y secreto; y
- **V.** Los Tequitlatos, para realizar las propuestas, realizan un análisis previo del historial de cargos y del cumplimiento de los mismos.

B) ELECCIÓN

La elección de autoridades municipales se realiza conforme a las siguientes reglas:

- I. Los Tequitlatos en coordinación con la autoridad municipal convocan a la Asamblea comunitaria (tercera asamblea);
- II. La Asamblea elije a los concejales propietarios y suplentes, mediante voto libre y secreto;
- III. Los cargos quedan distribuidos de acuerdo a los resultados de la votación, esto es, el candidato con el mayor número de votos ocupará el cargo de Presidente Municipal, el segundo ocupará el cargo de Síndico, el tercero ocupará el cargo de suplente del Presidente y el último lugar el suplente del Síndico;
- IV. El nombramiento de Regidores, Alcalde y suplentes, estos se designan de acuerdo al libro de registro de cargos que han cumplido los ciudadanos, se nombran de forma directa en la oficina de los Tequitlatos, luego de un previo análisis del historial de cargos y del cumplimiento de los mismos. Posteriormente, los Tequitlatos en coordinación con la autoridad municipal convocan a una cuarta asamblea comunitaria para presentarlos ante los asambleístas, dicha Asamblea se realiza a principios del mes de noviembre;



- V. Se levanta el acta de resultados electorales firmada por los integrantes del Ayuntamiento y la Mesa de los debates, y;
- VI. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para su calificación.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

Este municipio ha presentado conflicto electoral desde 2013, por la solicitud de las Agencias de participar en la elección de las Autoridades municipales. En la elección ordinaria 2016 el Consejo General del IEEPCO la calificó como válida la elección celebrada conforme al método antes descrito (Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-297/2016). Este acuerdo fue revocado por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el expediente JDC/162/2016, mismo que fue confirmado por resolución de la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-151/2017 Y ACUMULADOS; Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la sentencia dictada en el expediente SUP-REC-1148/2017 Y ACUMULADOS determinó revocar ambas resoluciones y confirmar la validez de la elección. En esta resolución se estableció que a través del dialogo interno entre los habitantes del municipio, se generen los acuerdos que les permitan variar sus formas de elección, ello con la finalidad de evitar la generación de conflictos intercomunitarios que lleven a la violencia o desestabilización social en el Municipio.

VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR	Los hombres y las mujeres deben reunir los siguientes requisitos: - Ser originario(a) y radicar en la cabecera municipal de San Dionisio Ocotepec; - Tener 18 años cumplidos; - Estar en el catálogo de cargos y la manera en que cumplieron los mismos y aparecer en el padrón comunitario; y - Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 113
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	Oaxaca. En la elección de 2016 participaron: 1942 asambleístas entre hombres y mujeres, resaltando que la participación fue mayoritariamente de hombres.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	Las mujeres participan en la Asamblea de elección ejerciendo su



	derecho de votar y ser votadas, a partir de la elección del año 2016 para garantizar una participación más real y material de las mujeres, fueron electas como propietaria y suplente de la Regiduría de equidad y género respectivamente.	
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta formalmente con Estatuto Electoral.	
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, es escalonado, comenzando con cargos menores hasta llegar a los de mayor jerarquía de acuerdo al catálogo de cargos y el desempeño de los mismos.	
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años cumplidos.	
Quiénes participan en el sistema de cargos	Preponderantemente los ciudadanos, aunque en la última elección hubo una participación más activa de las mujeres, además deben ser originarios de la cabecera municipal.	
Características para cumplir los cargos	Ser mayores de edad, estar en el catálogo de cargos y cumplirlos de manera honesta y responsable.	
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación, se describe de mayor a menor jerarquía los cargos que existen en la comunidad (cabecera municipal): 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Educación y Cultura; 5. Regiduría de Salud y Ecología 6. Regiduría de Equidad y Género; 7. Regiduría de Obras; 8. Regiduría de Patrimonio (Suplencias de todos los anteriores);	



	9. Alcaldía Única		
	Constitucional;		
	10. Tequitlatos;		
	11. Seguridad Municipal;		
	12. Mayor de Vara;		
	13. Comandante;		
	14. Topiles de Vara;		
	15. Secretario Municipal;16. Fiscales de la Iglesia;17. Topiles de Curato;		
	18. Acólitos;		
	19. Alcaldes de la Iglesia; y		
	20. Sacristanes de la Iglesia.		
Existen criterios para no participar en el	No hay referencia documental.		
sistema de cargos			

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.						
Región	Valles	Población de 18 años y más	2974			
	Centrales	hombres				
Distrito Electoral	17	Población de 18 años y más	3664			
		mujeres				
Agencias	2	Porcentaje de población en	92.3 ⁵			
Municipales		situación de Pobreza				
Agencias de Policía	3	Nivel de Desarrollo Humano	0.575, bajo ⁶			
Núcleos Rurales	07	Lengua indígena	Zapoteco.			
		predominante				
Población Total	10500	Población Hablante de Lengua	9245			
		indígena				
Población Total de	4894	Población hablante de lengua	7932			
Hombres		indígena y español				
Población Total de	5606	Población que no habla	1292 ⁸			
Mujeres		español				
Población de 18	6638					
años y más						

^{5 .} Fuente: CONEVAL, 20106 . FUENTE, PNUD, México, 20107 . 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, de la documentación electoral relativa a los años 2013, 2016 y 2017, se puede apreciar que el municipio de San Dionisio Ocotepec, Oaxaca, se integra de las comunidades de San Baltazar Guelavila, Santo Tomás de Arriba, La Laguna, Las Flores y Las Milpas, quienes han solicitado participar en la elección de las Autoridades Municipales.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante la sentencia recaída dentro del expediente SUP-REC-1148/2017 Y ACUMULADOS determinó, que si bien es cierto no habían participado las Agencias aún y cuando lo habían solicitado, sin embargo tal solicitud la efectuaron una vez que la preparación del proceso electivo había dado inicio y a pesar de que la Autoridad municipal en forma alguna se negó a buscar una solución a la problemática planteada por la Agencia, por el contrario, en las últimas mesas de trabajo la Autoridad municipal señaló que podrían votar en ese proceso electoral y posteriormente, harían mesas de trabajo para su integración y para que pudieran ser votados en las próximas elecciones.

Sin embargo, debido a lo avanzado del proceso y la diferencia existente entre los usos y costumbres para elegir a sus Autoridades tanto de la Agencia como de cabecera municipal, eran distintas, motivo por el cual tenían que llevar a cabo procesos de consultas

En tal sentido, la Sala Superior estableció que, a través del diálogo interno entre los habitantes del municipio, si los propios integrantes de las comunidades así lo estiman, pueden darse los acuerdos que les permitan variar sus formas de elección, ello con la finalidad de evitar la generación de conflictos intercomunitarios que lleven a la violencia o desestabilización social en el Municipio.



Lo anterior con la intención, de ser el caso, de que es a través de sus Asambleas como pueden llegarse a acuerdos con la finalidad de superar barreras e incluir aspectos que no se encuentran regulados en su sistema normativo.

Con base en lo anterior, esta Dirección Ejecutiva estima pertinente solicitar al Consejo General que, de considerarlo procedente, reitere a las Autoridades Municipales, Autoridades de las comunidades que integran el municipio de San Dionisio Ocotepec y a sus Asambleas generales para que lleven a cabo pláticas conciliatorias a fin de adoptar los acuerdos necesarios en los términos establecidos por los Tribunales Electorales y con ello resolver la tensión normativa existente en su municipio.

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 20, 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 San Dionisio Ocotepec, 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, de igual forma, para garantizar la inclusión y participación efectiva de la mujer, en la elección 2017, fueron electas las ciudadanas Melba Yesenia Martínez Martínez y Juana Cruz Méndez, quienes se



integraron al cabildo como propietaria y suplente de la Regiduría de equidad y género respectivamente.

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 San Dionisio Ocotepec, 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:

DICTAMEN

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

SEGUNDO. En términos de la cuarta razón jurídica del presente dictamen, esta Dirección Ejecutiva solicita al Consejo General, de considerarlo procedente, exhortar a las Autoridades Municipales, Autoridades de las comunidades que integran el municipio de San Dionisio Ocotepec y a sus Asambleas generales para que lleven a cabo pláticas conciliatorias a fin de adoptar los acuerdos necesarios en los términos establecidos por los Tribunales Electorales y con ello resolver la tensión normativa existente en su municipio, respecto de la petición de las Agencias de participar en la elección de las Autoridades Municipales.

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 San Dionisio Ocotepec, 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 23 de septiembre de 2018.

ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS

LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ