



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-296/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE TANETZE DE ZARAGOZA, 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 Tanetze de Zaragoza, 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 Tanetze de Zaragoza, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/264/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal de Tanetze de Zaragoza, 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 Tanetze de Zaragoza, Oaxaca.** La autoridad municipal de Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, remitió la información solicitada, mediante escrito 541/P/091/2018 de 2 de agosto de 2018; asimismo, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio.

RAZONES JURÍDICAS

PRIMERO. Competencia. La Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad con lo establecido en el artículo 278, numeral 3 de la Ley de 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

¹ Tesis de Jurisprudencia LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.

² Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA NORMATIVO.



que se encuentre vigente, a fin de resolver situaciones contemporáneas o conflictos que se presenten³.

Congruente con esta línea de interpretación, el artículo 278 de la LIPEEO, establece con claridad que corresponde a los municipios que se eligen conforme a sus Sistemas Normativos, proporcionar la información relativa a su método de elección, así como sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos que integran sus Sistemas Normativos relativos a la elección de sus Autoridades y, por su parte, a este Instituto a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, corresponde elaborar el Dictamen correspondiente **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 Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así

³ Tesis de Jurisprudencia XXVII. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.



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 que den origen.

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 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 Tanetze de Zaragoza, 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 TANETZE DE ZARAGOZA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

TANETZE DE ZARAGOZA	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Mes de noviembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	6

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	Se eligen propietarios(as) de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; 5. Regiduría de Educación; y 6. Regiduría de Salud.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios, 1 año.
V. ÓRGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Asamblea General y Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<p>Eligen en Asamblea General Comunitaria.</p> <p>En 2016, los candidatos a presidente y síndico, se presentaron por duplas; mientras que las regidurías, se presentaron por grupos de ciudadanos designados directamente.</p> <p>La votación es secuencial, eligiendo primero al presidente, después al síndico y posteriormente a los regidores para lo cual se conforman dos grupos de 4 candidatos cada uno y gana el grupo que obtenga el mayor número de votos</p> <p>La ciudadanía emite su voto a través de un pizarrón.</p>
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS Previo a la elección, no se realiza ningún acto.</p> <p>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La Presidencia y Sindicatura, emiten la convocatoria correspondiente; II. La Convocatoria se realiza a través de un documento dirigido a toda la ciudadanía, el cual es fijado en los lugares públicos del Municipio; además, los regidores en funciones acuden a las viviendas para entregar citatorios escritos a cada jefe de familia y se realiza difusión 	



- verbal mediante anuncios en altavoz, en español y zapoteco;
- III. Se convoca a hombres y mujeres, originarias y vecinas del municipio, así como de la Agencia Municipal, quienes participan con voz, voto y el derecho a ser votados. Las personas originarias de la comunidad que viven fuera de ella, tienen derecho a participar, siempre que se encuentren al corriente en sus contribuciones o en el desempeño de sus cargos;
 - IV. La Asamblea General de la Elección tiene la finalidad de elegir a las Autoridades Municipales y se realiza en la cabecera municipal; en 2013 se celebró al interior del Mercado Municipal y en 2016 la Asamblea se realizó en el predio ubicado frente a la tienda comunitaria, porque el edificio municipal se encuentra tomado;
 - V. La Autoridad Municipal es la encargada de instalar y clausurar la Asamblea General de la Elección;
 - VI. La Secretaría Municipal realiza el pase de lista conforme al padrón de ciudadanos y verifica la existencia del quórum legal;
 - VII. La Presidencia Municipal, declara la instalación de la Asamblea y le consulta sobre la integración de la Mesa de Debates, la cual se realiza de forma directa, para elegir entre las y los ciudadanos, la integración conformada por:
 - a. Un presidente,
 - b. Un secretario o secretaria,
 - c. Dos escrutadores;
 - VIII. Instalada la Mesa de los Debates, se instruye disponer de gises y pizarras para la emisión del voto;
 - IX. En las elecciones realizadas en los años 2013 y 2016, la Presidencia de la Mesa de los Debates consultó a las y los asambleístas sobre el método de elección, determinándose que los cargos de Presidencia y Sindicatura serían presentados en duplas, a fin de nombrar al candidato con mayor votación; mientras que, para la elección de regidurías, en 2013 se nombraron de forma directa, y en 2016 se presentaron dos grupos de ciudadanos, integrados por designación directa de la Asamblea, determinando como ganadores a los integrantes del grupo que obtuvo la mayor votación de la Asamblea.
 - X. Una vez que se dan a conocer los resultados por la Mesa de Debates, se levanta el acta correspondiente en que consta la integración del Ayuntamiento electo, misma que es firmada por los integrantes de la Mesa de Debates, se anexan a ella las listas de firmas de las y los asistentes a la Asamblea.
 - XI. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
 - XII. Derivado del conflicto surgido en 2016, la Asamblea General de ciudadanas y ciudadanos validó los siguientes acuerdos alcanzados



con los inconformes entre ellos: *“PRIMERO.- se permite la participación de los ciudadanos encabezados por Luis Manuel Bautista Velasco en la elección y se sujetarán a lo ya establecido en la convocatoria de fecha 30 de octubre del 2017 haciendo mención que deberán ser ciudadanos que efectivamente pertenezcan a la comunidad y reúnan los requisitos de ciudadanos de acuerdo a nuestros usos y costumbres, quedará a cargo de la Asamblea si se les concede cargo alguno atendiendo a la voluntad de la mayoría”.*

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En la elección de 2016, un grupo de habitantes de la cabecera municipal solicitó al IEEPCO realizar modificaciones a su sistema de elección, proponiendo que éste se efectúe mediante urnas y planillas; la falta de acuerdos entre este grupo de ciudadanos y las autoridades municipales. La elección fue impugnada, no obstante, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, en el expediente JDCI/40/2017 resolvió confirmar la validez de la elección.

El conflicto continuó en la elección 2017, no obstante, la validez de la elección también fue confirmada en el expediente JNl/06/2018.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>Las candidatas y candidatos deben reunir los siguientes requisitos: Ser personas disciplinadas, que sepan trabajar en equipo, con sentido de responsabilidad y estar al corriente en sus obligaciones comunitarias.</p>
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>En la elección de 2016 acudieron 261 personas, de los cuales 126 fueron hombres y 135 mujeres. El padrón municipal se integraba por 425 ciudadanos. En 2017, participaron 265 asambleístas, 128 mujeres y 137 hombres.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>De la información analizada, se desprende que las ciudadanas de la comunidad participan con voto en las Asambleas Generales a partir del año 2000. No obstante han sido consideradas para integrar el Ayuntamiento a partir del año 2016 de la siguiente forma: - 2016 - 2017, Regidora de Educación</p>



	propietaria; - 2017 – 2017, Regidora de Salud propietaria.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	Su sistemas se integra por los siguientes cargos ordenadas de mayor a menor relevancia: <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Alcalde Único Constitucional; 4. Regidurías; 5. Secretarías; 6. Tesorería; 7. Suplencias; 8. Policías de Cuadrilla; 9. Policías Municipales; 10. Sacristán del Templo Católico; 11. Fiscales del Templo Católico; 12. Sacristán del Panteón Municipal;
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	Haber cumplido 18 años o ser responsable de familia, no tener antecedentes penales.
Forma en la que van subiendo en los cargos	Por disciplina y trabajo en equipo demostrados, así como haber desempeñado correctamente los cargos anteriormente conferidos.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Incapacidad física o mental.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Norte	Población de 18 años y más hombres	5651
Distrito Electoral	9	Población de 18 años y más mujeres	618



Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	87.1 ⁵
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.590 bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Zapoteco
Población Total	1707	Población Hablante de Lengua indígena	1479
Población Total de Hombres	825	Población hablante de lengua indígena y español	13262
Población Total de Mujeres	1184	Población que no habla español	134 ⁸
Población de 18 años y más	1184		

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 de Tanetze de Zaragoza, se integra de dos comunidades, siendo estas la cabecera municipal, y la Agencia Municipal de Santa María Yaviche; y también resulta identificable que en la elección de 2016, fueron convocados las y los ciudadanos originarios y vecinos tanto de la cabecera municipal como de la Agencia de Santa María Yaviche, 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 Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, de la revisión de los expedientes de las elecciones celebradas en 2013 y 2015, es posible apreciar que las mujeres han participado en las Asambleas; sin embargo se advierte que es hasta el año 2015, que en la composición del Ayuntamiento para el periodo 2016-2017 se integró la participación de una mujer, en el cargo de Regidora de Educación; ejercicio que se replicó al año siguiente, eligiéndose para el período 2017-2018 a otra mujer en el cargo de Regidora de Salud, lo que implica una continuidad en la práctica de inclusión, pero no es reflejo de equidad en la participación político electoral de las mujeres al no incrementarse el número de espacios en que participan o promoverse su titularidad en espacios de mayor responsabilidad.

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 Tanetze de Zaragoza, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres ejercer su derecho de votar, así como de acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, para dar cumplimiento a lo dispuesto por las



disposiciones constitucionales y convencionales que tutelan los derechos de las mujeres.

SEXTA. Conclusión. En mérito de lo anterior y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 278, numeral 3 de la LIPEEO, esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas estima procedente emitir el siguiente:

D I C T A M E N

PRIMERO. Se identifica como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Tanetze de Zaragoza, 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 Tanetze de Zaragoza, 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.

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