



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-328/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO CHINDÚA, 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 San Francisco Chindúa, 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 San Francisco Chindúa, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 28 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/85/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal del municipio de San Francisco Chindúa, 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 Francisco Chindúa, Oaxaca.** Habiendo transcurrido el plazo legal, la Autoridad del Municipio que nos ocupa, no remitió la información solicitada, por tal razón, esta Dirección Ejecutiva procedió a realizar 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-04/2015.

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, dichos municipios tienen la facultad de establecer sus propias normas² ya sea como nuevas normas o

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.



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, el referido dictamen 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 Francisco Chindúa, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto, no

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



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 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 3 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 San Francisco Chindúa, 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 FRANCISCO CHINDÚA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SAN FRANCISCO CHINDÚA	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de 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

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).



	6. Regiduría de Salud.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Autoridad Municipal, Mesa de Debates y Comité de Defensa de los Usos y Costumbres.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Asamblea comunitaria; - Los asambleístas proponen por ternas a los candidatos y candidatas. - La ciudadanía emite su voto a mano alzada por el candidato de su preferencia.
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>No realizan actos previos.</p> <p>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN</p> <p>La elección de Autoridades municipales se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La autoridad municipal en funciones emite la convocatoria y se hace pública fijándola en distintos puntos en la cabecera municipal y la agencia de Guadalupe Chindúa; asimismo se da a conocer mediante perifoneo; II. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas habitantes de la cabecera municipal y de la Agencia Municipal; III. La Asamblea comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal y se lleva a cabo en la explanada del palacio municipal de San Francisco Chindúa, Oaxaca; IV. La Asamblea comunitaria es presidida por la Autoridad Municipal en funciones y el Comité de defensa de los usos y costumbres; esta inicia bajo la conducción del presidente municipal quien da lectura al orden del día, y comienza con el desahogo de los primeros puntos; V. En la Asamblea se pasa lista, se verificación del cuórum legal, se instala formalmente la Asamblea, se presenta a los integrantes de la mesa del presidium, se da lectura de los requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos de concejales al Ayuntamiento y se procede a elegir a los integrantes de la Mesa de los Debates, éstos continúan con la conducción de la Asamblea comunitaria y proceden a desahogar el siguiente punto en el orden del día respecto de la forma de elección de 	



- los concejales;
- VI. La Mesa de los Debates consulta a los asambleístas sobre la forma en la que se elegirá a los concejales (en el último proceso electoral se decidió que fuera por ternas independientes para cada cargo tanto de propietarios como de suplentes);
 - VII. Tienen derecho a votar y ser electos como autoridades municipales las y los ciudadanos originarios y avecindados de la cabecera municipal y la agencia de Guadalupe Chindúa;
 - VIII. Al término de la Asamblea se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración y la duración en el cargo del Ayuntamiento electo; firman y sellan la Autoridad municipal en funciones, la Mesa de Debates, el Comité de Defensa de los Usos y Costumbres y los asambleístas que acudieron a la Asamblea; y
 - IX. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En el Proceso Electoral de 2013, los conflictos que se presentaron derivaron en un primer momento de la negativa por parte de la Cabecera Municipal de incluir a la Agencia de Guadalupe Chindúa, en el proceso de elección de las Autoridades Municipales, al respecto se celebraron reuniones de trabajo entre los ciudadanos del Municipio y la Agencia en la a ESNI del IEEPCO.

La elección ordinaria de este año, fue validada mediante acuerdo IEEPCO-SIN-131/2013, no obstante, persistió el conflicto. El Representante de la Agencia Municipal recurrió ante los Tribunales Electorales generándose los juicios JNI/85/2013 del TEEO y SX-JDC-56/2014 de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, mediante los cuales se confirmó la validez de la elección.

En el proceso electoral de 2016, el representante de la Agencia Municipal de Guadalupe Victoria manifestó que fueron violentados los derechos político-electorales de sus ciudadanos y ciudadanas, porque la cabecera municipal no les permitió votar y ser votados.

La elección ordinaria de este año, fue validada mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-298/2016; sin embargo, el conflicto persistió y el Representante de la Agencia Municipal recurrió ante los Tribunales Electorales dando lugar a los juicios JDCI/02/2017 y JDCI/03/2017 del TEEO, así como SX-JDC-166/2017 Y SX-JDC-168/2017 ACUMULADO de la Sala Regional Xalapa del TEPJF, en donde se confirmó la validez de la elección.

VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR

Las candidatas y candidatos deben reunir los siguientes requisitos:
 - Ser originarios o vecinos de la comunidad;

	<ul style="list-style-type: none"> - Ser mayor de 18 años; - Estar al corriente con sus obligaciones; - No tener antecedentes penales, y - Tener solvencia moral ante el pueblo.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	<p>2013: participaron 134 hombres y 133 mujeres, y</p> <p>2016: participaron 172 hombres y 167 mujeres.</p>
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	<p>De los expedientes en consulta se advierte que desde el año 2013 las mujeres ya ejercían el voto pasivo, sin embargo, hasta la elección ordinaria 2016, por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas seis mujeres, tres propietarias y tres suplentes en la Sindicatura Municipal, en la Regiduría de Obras y en la Regiduría de Salud.</p>
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, en los cuales participan hombres y mujeres, sin referencia documental de la forma de cumplirlos.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Ciudadanos y ciudadanas.
Características para cumplir los cargos	<ul style="list-style-type: none"> - Estar al corriente de sus obligaciones y deberes con el municipio; - Nativos o a vecindados en el casco del municipio; - En casos de ser menores de edad lo podrán hacer de manera voluntaria y con el consentimiento de sus padres.
Forma en la que van subiendo en los cargos	<p>A continuación, se describe de mayor a menor importancia los cargos que componen su sistema:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal;



	<ol style="list-style-type: none"> 2. Sindicatura municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; 5. Regiduría de Educación; 6. Regiduría de Salud; 7. Alcaldía Única Constitucional; 8. Secretaría Municipal; 9. Tesorería Municipal; 10. Comisariado de bienes Comunales; 11. Comisariado Ejidal; 12. Comité de Agua; 13. Comité de Salud; 14. Comité de Educación; 15. Comité del DIF; 16. Comité de la Iglesia; 17. Comité de Molino; 18. Comité de Maquinaria; 19. Comandante de Policía; 20. Policía Municipal; 21. Topil; y 22. Comité de Defensa de los Usos y Costumbres.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	<ul style="list-style-type: none"> - Que su origen, residencia o su familia no sea dentro de la cabecera municipal; - Los avecindados que no hayan cumplido un año de residencia.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Mixteca	Población de 18 años y más hombres	244
Distrito Electoral	5	Población de 18 años y más mujeres	287
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	74.0 ⁵
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.652, medio ⁶

⁵ Fuente CONEVAL, 2010

⁶ FUENTE, PNUD, México, 2010



Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua predominante indígena	
Población Total	827	Población Hablante de Lengua indígena	5
Población Total de Hombres	395	Población hablante de lengua indígena y español	3
Población Total de Mujeres	432	Población que no habla español	0 ⁸
Población de 18 años y más	531		

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, del estudio del expediente que nos ocupa, se advierte que, el municipio de San Francisco Chindúa, Oaxaca, en los años 2013 y 2016, tuvo un conflicto derivado de la solicitud de la Agencia Municipal para participar en la elección del Ayuntamiento. Al respecto, se observa que la cabecera municipal modificó sus normas comunitarias por lo cual, en la convocatoria se estableció que la ciudadanía de la Agencia Municipal puede participar en la Asamblea de elección; no obstante, no se observa que exista pleno consenso al respecto porque la Agencia Municipal no participó en la elección ordinaria 2016.

En tal virtud, esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, estima pertinente solicitar al Consejo General de este Instituto para que, de considerarlo procedente, exhorte a las Autoridades municipales, autoridades de la Agencia municipal de Guadalupe Chindúa, así como a sus respectivas Asambleas generales para que, lleven a cabo pláticas conciliatorias que les permita armonizar su Sistema Normativo para dar cumplimiento al principio de universalidad del sufragio, o bien, en caso que

⁷ Fuente: Legislatura del Estado

⁸ Fuente de Datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



entre las comunidades que integran el municipio exista una relación horizontal de autonomía, en virtud del cual decidan elegir a sus autoridades con la sola participación de la cabecera municipal, como tradicionalmente lo venían realizando, establezcan los acuerdos necesarios para garantizar a la Agencia Municipal acceder a los recursos municipales y a tomar participación política para la toma de decisiones del 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 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.

En este sentido, del análisis de los expedientes electorales, se advierte que en el año 2013 el Ayuntamiento electo se integró únicamente por hombres; y fue hasta el año 2016 que se integraron las mujeres e incluso alcanzaron un gobierno paritario, puesto que se eligieron a seis mujeres entre propietarias y suplentes y a seis hombres entre propietarios y suplentes. No obstante, 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:

D I C T A M E N

PRIMERO. Se identifica el método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de San Francisco Chindúa, Oaxaca, en los términos 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 la Agencia Municipal y a sus Asambleas generales 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 23 de septiembre de 2018.

**ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SISTEMAS
NORMATIVOS INDÍGENAS**

LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ