



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-226/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ZOQUITLÁN, 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 Santa María Zoquitlán, 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 Santa María Zoquitlán, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 24 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/370/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal del municipio de Santa María Zoquitlán, 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 Santa María Zoquitlán, 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,

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



dichos municipios 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, 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

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.



otros derechos fundamentales, de manera especial los derechos de las mujeres.

En este sentido, el presente Dictamen identifica el método electoral del municipio de Santa María Zoquitlán, 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 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 Santa María Zoquitlán, 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 SANTA MARÍA ZOQUITLÁN, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

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).

SANTA MARÍA ZOQUITLÁN	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de julio.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	14
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regidor de Hacienda; 4. Regidor de Obras; 5. Regidor de Educación; 6. Regiduría de Salud; y 7. Regidora de Cultura.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Asamblea Comunitaria y Comité de Casillas.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Eligen en Asamblea comunitaria; - Las y los candidatos se proponen por opción múltiple; y - La votación se llevó a cabo por papeletas y urnas.
MÉTODO DE ELECCIÓN	
<p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>Previo a la elección se celebra una Asamblea General, bajo las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. Es convocada por el Honorable Ayuntamiento en función; II. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas que habitan en la cabecera municipal; III. La Asamblea tiene como finalidad elegir a las y los integrantes del Comité de Casilla y acordar el día de la elección. 	
<p>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN</p> <p>La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El Presidente Municipal hace del conocimiento de los ciudadanos por medio de citatorios en la que se indica la fecha y hora de la 	



- Asamblea general con motivo de la elección;
- II. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas que vivan en la cabecera municipal;
 - III. La Asamblea comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal y se lleva a cabo en el Portal del Palacio Municipal de Santa María Zoquitlán, Oaxaca;
 - IV. En la Asamblea general de elección, la Secretaria(o) Municipal pasa lista de asistencia en presencia del Comité de Casilla, acto seguido el Presidente Municipal da fe de la instalación legal de la sesión y se integra junto con el Cabildo Municipal como observadores y da inicio la elección;
 - V. Se anota en un pizarrón los nombres de las y los ciudadanos que no tienen cargo y que cumplen con los requisitos para poder ser electos como Autoridades Municipales, se reparten las papeletas entre los asambleístas para que anoten el nombre del candidato de su preferencia y se deposita el voto en una urna;
 - VI. Tienen derecho a votar y ser electos como autoridades municipales las y los ciudadanos originarios y vecinos que habitan en la cabecera municipal;
 - VII. 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, en la que firman y sellan las Autoridades municipales en funciones las y los asambleístas; y
 - VIII. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En el proceso ordinario 2016, surgió el conflicto por no integrar mujeres en el Ayuntamiento Municipal, lo que se resolvió de manera interna a través de las instituciones comunitarias.

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

Los candidatos y candidatas deben cumplir con los siguientes requisitos:

- Ser originario(a) del municipio;
- Mayor de 18 años;
- Estar en pleno goce de sus derechos y obligaciones como parte de la comunidad;
- Saber leer y escribir;
- No haber sido sentenciado por delito intencional; y
- Tener un modo honesto de vivir y que no se dedique a la venta y



	consumo de estupefacientes o enervantes.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	407 assembleístas, 194 ciudadanos y 213 ciudadanas.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De los expedientes en consulta se advierte que desde el año 2013 ya ejercían el voto pasivo, y fue hasta en la elección ordinaria 2016 que por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas dos mujeres como propietaria y suplente en la Regiduría de Cultura.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema de cargos se compone de cívicos, sin referencia documental de quienes participan y la forma de cumplirlos.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	Si referencia documental.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Si referencia documental.
Características para cumplir los cargos	Si referencia documental.
Forma en la que van subiendo en los cargos	Si referencia documental.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Si referencia documental.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Valles Centrales	Población de 18 años y más hombres	1056
Distrito Electoral	17	Población de 18 años y más mujeres	1163
Agencias Municipales	0	Porcentaje de población en situación de Pobreza	86.6 ⁵

⁵ Fuente CONEVAL, 2010



Agencias de Policía	3	Nivel de Desarrollo Humano	0.567, bajo ⁶
Núcleos Rurales	4 ⁷	Lengua indígena predominante	No especificado
Población Total	3359	Población Hablante de Lengua indígena	18
Población Total de Hombres	1666	Población hablante de lengua indígena y español	17
Población Total de Mujeres	1693	Población que no habla español	0 ⁸
Población de 18 años y más	2219		

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, si bien, el municipio de Santa María Zoquitlán, Oaxaca, se integra de comunidades como lo son la cabecera municipal y las comunidades de Río Seco, Pino Suárez, Candelaria Yegolé, con categoría de Agencia de Policía, El Gavilán, El Potrero, Cañada Guichá, Rio Mijangos con categoría de núcleos rurales, no existe en el expediente constancia alguna que indique que dichas Agencias haya solicitado participar en la elección de sus Autoridades, por lo que, en este municipio, no se ha presentado la tensión normativa a que se ha hecho referencia, misma que amerite mesas de diálogo para armonizar su Sistema Normativo.

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.

⁶ FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷ Fuente: 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 de Santa María Zoquitlán, Oaxaca, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que las mujeres han participado ejerciendo su derecho a votar y ser votadas, sin embargo, se advierte que dicha participación ha sido incipiente pues sólo han incluido a dos mujeres en el Ayuntamiento como propietaria y suplente la Regiduría de Cultura.

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 Santa María Zoquitlán, 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 el método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Santa María Zoquitlán, Oaxaca, en los términos 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 comunidad, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de Santa María Zoquitlán, 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