



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-246/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA GUELACÉ, 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 de Concejales al Ayuntamiento del municipio de Santa María Guelacé, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas.

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, incluyendo al municipio de Santa María Guelacé, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de dos mil dieciocho, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/368/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal del municipio de Santa María Guelacé, Oaxaca, información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos relativos a la elección de sus autoridades o en su caso, presentara su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Requerimiento.** En fecha 2 de mayo de 2018, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/1266/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, por segunda ocasión, solicitó a la Autoridad municipal de Santa María Guelacé, Oaxaca, para que en un plazo no mayor a 30 días remitiera la información previamente solicitada.
- IV. **Información relativa al Sistema Normativo del municipio Santa María Guelacé, Oaxaca.** Mediante oficio 28/ 05/2018 de fecha 28 de mayo de 2018, el presidente Municipal del referido municipio, remitió a este Instituto la información solicitada. Asimismo, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales relativas 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 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, constituye 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 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 correspondiente **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,

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.



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 Santa María Guelacé, 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 Concejales del municipio objeto del presente Dictamen, se toma en consideración lo siguiente:

1. Se procedió a la análisis de la información remitida por las Autoridades municipales a que se refiere el antecedente IV; 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 Santa María Guelacé, 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.

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).



3. Con base en lo anterior, el método de elección del municipio de SANTA MARÍA GUELACÉ, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTA MARÍA GUELACÉ	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Primera semana de diciembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	10
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietario (as) y suplentes : 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Educación; y 5. Regiduría de Policía.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Autoridad Municipal y Mesa de los debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	- Eligen en Asamblea general comunitaria; - Las candidaturas se proponen por ternas o en forma directa; - Los asambleístas emiten su voto a mano alzada.
MÉTODO DE ELECCIÓN	
<p>A) ACTOS PREVIOS No se realizan actos previos.</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 Autoridad municipal en turno, emite la convocatoria para la Asamblea de elección; II. La convocatoria se emite de forma escrita y se pega en los lugares públicos y concurridos del municipio; además se elaboran citatorios que son entregados por los topiles casa por casa; III. Se convoca a los ciudadanos y ciudadanas originarios del municipio; IV. La Asamblea de elección tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento y se realiza en el corredor del Palacio Municipal de Santa María Guelacé, Oaxaca; V. En la Asamblea de elección se pasa lista de asistencia para verificar el quórum legal, acto seguido se instala la Asamblea y se procede al 	



- nombramiento de la Mesa de los Debates, quienes se encargan de continuar con el desarrollo del orden del día;
- VI. Los candidatos o candidatas se proponen en forma directa o por ternas y la votación se hace a mano alzada;
 - VII. Tienen derecho a votar y ser electos como autoridades municipales los ciudadanos y ciudadanas originarios del municipio;
 - VIII. Las personas que viven fuera del municipio no participan, por no tener derecho a votar o ser electos como autoridades municipales ya que no cumplen con los servicios en beneficio de la comunidad;
 - IX. Las personas que pertenecen a una religión distinta a la mayoría pueden ejercer su derecho al voto, asimismo, pueden ser electos siempre que cumplan con las tradiciones de la comunidad;
 - X. Al término de la Asamblea se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración y duración en el cargo del Ayuntamiento electo; firman y sellan las Autoridades municipales en funciones, la Mesa de los Debates, las y los ciudadanos electos, así como las personas que asistieron a la Asamblea; y
 - XI. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para su validación.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

La autoridad municipal manifiesta que los conflictos que se ha presentado son por no estar de acuerdo con los resultados de la elección, los cuales se han resuelto a través de las instituciones comunitarias.

<p>VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser originario y radicar el municipio; - Cumplir con sus cargos comunitarios tales como mayordomías, policías, topiles y comités; y - Tener de 30 a 75 años de edad; <p>B) CONCEJALES MUJERES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser mayores de 18 años; y - Radicar en la comunidad;
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>110 personas, de los cuales 150 hombres y 50 mujeres.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>Desde hace aproximadamente 15 años las mujeres comenzaron a participar en las Asambleas de elección ejerciendo su derecho de</p>



	votar, sin embargo fue hasta la elección ordinaria 2016, que por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas como propietaria y suplente en la Regiduría de Educación.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema de cargos se compone de cívicos y religiosos, participan hombres y mujeres, es escalafonario, y van subiendo de cargo cumpliendo todo el período de Policía y mínimo tres mayordomías.
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	<ul style="list-style-type: none"> - Ser mayor de 18 años; - Casado; y - Haber cumplido con los cargos de Policía, Mayordomías y en Comités.
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; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Educación; y 5. Regiduría de Policía; 6. Alcalde único Constitucional; 7. Mayor de Vara; 8. Topiles; y 9. Policías.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos.	Que no sea de la comunidad o que no hay cumplido con los servicios que la asamblea le ha encomendado.



XII.- INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Valles Centrales	Población de 18 años y más hombres	245
Distrito Electoral	17	Población de 18 años y más mujeres	301
Agencias Municipales	0	Porcentaje de población en situación de Pobreza	59.0 ⁵
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.625, medio ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Zapoteco del valle
Población Total	816	Población Hablante de Lengua indígena	155
Población Total de Hombres	360	Población hablante de lengua indígena y español	148
Población Total de Mujeres	456	Población que no habla español	0 ⁸
Población de 18 años y más	546		

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 del expediente en cuestión se advierte que este municipio cumple con dicho principio ya que únicamente se integra de una comunidad.

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 Santa María Guelacé, Oaxaca, en relación al 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 como propietaria y suplente en la Regiduría de Educación.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las autoridades, a la asamblea y municipio de Santa María Guelacé, 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 Santa María Guelacé, 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 a las Autoridades del municipio de Santa María Guelacé, 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