



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-291/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL QUETZALTEPEC, 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 San Miguel Quetzaltepec, 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, el municipio de San Miguel Quetzaltepec, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de dos mil dieciocho, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/278/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal del municipio San Miguel Quetzaltepec, 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. **Información relativa al Sistema Normativo del municipio San Miguel Quetzaltepec, Oaxaca.** Mediante oficio número 98/2018 de fecha 4 de mayo del año en curso, el Secretario Municipal del referido municipio, remitió a este Instituto la información solicitada. Asimismo, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales de 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

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, 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.

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 Miguel Quetzaltepec, 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 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 San Miguel Quetzaltepec, 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 MIGUEL QUETZALTEPEC, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SAN MIGUEL QUETZALTEPEC	
I. FECHA DE ELECCIÓN	El 3 de noviembre.

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).



II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	15
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	<p>Propietario(as) y suplentes de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidente Municipal; 2. Síndico Municipal; y 3. Alcalde(tiene dos suplentes); <p>En los siguientes cargos solo eligen a propietarios(as)</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Regidor de Hacienda; 5. Regidor de Obras; 6. Regidor de Salud; 7. Regiduría de Educación; 8. Alcalde de Cárcel; 9. Tesorero Municipal; 10. Secretario Municipal; y 11. Secretario de la Sindicatura
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios y suplentes: 1 año.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Asamblea General Comunitaria, Autoridad Municipal y Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea General Comunitaria; los candidatos se presentan por ternas, registrando los nombres en lista. La ciudadanía emite su voto a mano alzada.
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS No realizan actos previos a la asamblea de elección.</p> <p>A) ELECCIÓN La elección de autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La Autoridad Municipal (o en su caso podría ser la Autoridad Agraria), emite la convocatoria para la celebración de la Asamblea General Comunitaria de elección de Autoridades Municipales; II. En la Asamblea de elección de Autoridades Municipales convocan a los ciudadanos y ciudadanas originarios(as) que viven en la Cabecera municipal, así como a los ciudadanos y ciudadanas de las Agencias Municipales y de Policía que conforman el Municipio. Los ciudadanos(as) que viven fuera de 	



- la comunidad, tienen derecho de acudir a la Asamblea si se encuentran en la comunidad y al corriente de sus obligaciones;
- III. Tienen derecho a votar y ser votados los ciudadanos y ciudadanas originarias de la cabecera municipal, las Agencias Municipales y de Policía que conforman el Municipio de San Miguel Quetzaltepec, Oaxaca;
 - IV. La Asamblea elige una Mesa de los Debates que se encarga de conducir la Asamblea;
 - V. Los candidatos(as) se proponen por ternas, registrando los nombres en una lista. La ciudadanía emite su voto a mano alzada de manera visible;
 - VI. Finalizada la Asamblea de elección, la Mesa de los Debates, da a conocer los nombres de los(las) electos (as) y les toman protesta, levantan el acta de Asamblea en la que firman las Autoridades municipales, la Mesa de los Debates y la ciudadanía que asiste a la Asamblea; y
 - VII. La documentación la remiten al Instituto Estatal Electoral y de participación Ciudadana del Oaxaca.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En el proceso electoral 2017, una Agencia municipal solicitó participar en la elección de sus Autoridades, generándose un conflicto por el cual se instauró una mesa de conciliación en el Instituto Estatal Electoral. Se resolvió el conflicto con la decisión de la Asamblea de la cabecera municipal de permitir la participación de las Agencias en su elección. No obstante, en la elección de dicho año, ninguna Agencia participó. La elección fue impugnada y confirmada por los Tribunales Electorales.

<p>VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES - Ser mayor de edad; Haber servido en cargos menores; y -Haber demostrado responsabilidad en los mismos;</p> <p>B) CONCEJALES MUJERES - Ser mayor de edad; Haber cumplido con cargos menores; y -Ser originaria de la comunidad.</p>
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>Participan aproximadamente 1000 ciudadanos y 450 ciudadanas.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>Tiene aproximadamente unos ocho a diez años que las mujeres han participado en los procesos de elección; en el 2016 fueron electas</p>



	para ocupar la Regiduría de Educación, en el 2017 la Regiduría de Salud, propietarias y suplentes.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos. Cada comunidad cuenta con su propio sistema de cargos, mismo que se toma en cuenta para elegir a las Autoridades Municipales.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	No especifica la edad.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Hombres y mujeres.
Características para cumplir los cargos	Ser originario de la comunidad y haber cumplido un cargo popular.
Forma en la que van subiendo en los cargos	Cumplir a partir de los cargos menores a mayores.
Existen criterios para participar en el sistema de cargos.	Por incumplimiento o por tener algún antecedente en el cargo.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Norte	Población de 18 años y más hombres	4426
Distrito Electoral	10	Población de 18 años y más mujeres	2212
Agencias Municipales	2	Porcentaje de población en situación de Pobreza	92.8 ⁵
Agencias de Policía	1	Nivel de Desarrollo Humano	0.531, bajo ⁶
Núcleos Rurales	5 ⁷	Lengua indígena predominante	Mixe
Población Total	7293	Población Hablante de Lengua indígena	6839
Población Total de Hombres	3652	Población hablante de lengua indígena y español	4089

⁵. Fuente: CONEVAL, 2010

⁶. FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷. Fuente: LXI Legislatura del Estado



Población Total de Mujeres	3641	Población que no habla español	2736 ⁸
Población de 18 años y más			

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 del año 2017 se puede apreciar que el municipio de San Miguel Quetzaltepec, Oaxaca, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de los ciudadanos y ciudadanas que viven en las Agencias Municipales, de Policía y los Núcleos rurales, 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.

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

⁸. Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



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 Miguel Quetzaltepec, 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, sin embargo, se advierte que dicha participación ha sido incipiente, si bien tiene aproximadamente unos ocho a diez años que las mujeres han participado en los procesos de elección, en tal sentido, en el proceso electoral 2016 fueron electas para ocupar la Regiduría de Educación y en el 2017 la Regiduría de Salud, propietarias y suplentes.

No obstante, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las autoridades, a la asamblea y municipio de Santiago Jocotepec, 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 San Miguel Quetzaltepec, 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 San Miguel Quetzaltepec, 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