



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-372/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA QUIEGOLANI, 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 Quiegolani, 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 Quiegolani, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 13 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/369/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal del municipio de Santa María Quiegolani, 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 Quiegolani, 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

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.



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.

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 Santa María Quiévolani, 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 Quiévolani, 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 QUIÉVOLANI, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTA MARÍA QUIÉVOLANI	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de diciembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	19

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	Propietarios(as) y suplentes de: <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; 5. Regiduría de Educación; 6. Regiduría de Reclutamiento; 7. Regiduría de Salud; 8. Regiduría de Deporte, 9. Alcaldía Única Constitucional <ul style="list-style-type: none"> • Los anteriores con sus respectivos suplentes; y 10. Regiduría de la Alcaldía.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Concejo Municipal Electoral y Mesa receptora de votos y/o Mesa de Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Jornada Electoral o en Asamblea Comunitaria, según lo determine la Asamblea. <ul style="list-style-type: none"> - Las candidatas y candidatos se integran en planillas; y - La ciudadanía emite su voto por medio de boletas que son depositadas en urnas.
MÉTODO DE ELECCIÓN <p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>En la elección celebrada en el año 2013, al modificar su sistema normativo para permitir la participación de las comunidades que integran el municipio, previo a la elección, celebraron una Asamblea General en cada comunidad, incluyendo la cabecera municipal, con la única finalidad de nombra a dos ciudadanos o ciudadanas para integrar el Comité Municipal Electoral, quien se encargará de ver todo lo relacionado al proceso de elección.</p> <p>Para el proceso electoral del año 2016, se celebraron asambleas previas con la finalidad de decidir la forma y método de elección de sus Autoridades municipales; así como consensarlas con las comunidades que integran el municipio.</p>	

B) ELECCIÓN

La elección celebrada en el proceso electoral 2013, se realizó conforme a las siguientes reglas:

- I. La Autoridad municipal en funciones, emite la convocatoria para la elección, la cual va dirigida a las ciudadanas y ciudadanos originarios y vecinos de la cabecera municipal, así como de las diferentes Agencias.
- II. El secretario municipal pública la convocatoria en los lugares más concurridos y visibles de la cabecera municipal, así como, en los edificios de las Agencias y en lugares estratégicos de las mismas, se perfonea y se publica en la página de internet;
- III. Se registran planillas que se identifican por colores, las cuales están integradas por 19 personas entre ciudadanos y ciudadanas propietarios y suplentes:
- IV. La Jornada electoral tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal y se lleva a cabo en el corredor del Palacio Municipal de Santa María Quiérolani, Oaxaca, donde se instalan mesas receptoras de votos;
- V. Tienen derecho a votar los ciudadanos y ciudadanas originarios y vecinos de Santa María Quiérolani (cabecera municipal) y de cada una de sus Agencias que aparezcan en la lista de su localidad, con previa identificación oficial ante la mesa receptora (credencial de elector, acta de nacimiento, cartilla del servicio militar, pasaporte o CURP);
- VI. Tienen derecho a ser electos como autoridades municipales las ciudadanas y ciudadanos de la cabecera municipal y de las Agencias que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos en la convocatoria;
- VII. El voto se emite a través de boletas electorales, que contienen los nombres de todos los ciudadanos y ciudadanas que integran la planilla y un color que las distinga;
- VIII. Las Mesas receptoras de votos son las responsables de recibir y contabilizar los votos, las cuales son presididas por un presidente y un secretario y representantes las planillas registradas;
- IX. Al término de la Jornada Electoral, las Mesas receptoras de votos levantan las actas correspondientes, en las que se asientan los resultados de la votación, son remitidas al Consejo Municipal Electoral para la realización del cómputo final, junto con la paquetería electoral, y la lista de los votantes;
- X. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, para su validación.
- XI. En el año 2016, al persistir la problemática con las Agencias**



Municipales, la Asamblea General de 4 de diciembre de 2016, determinó llevar a cabo la elección de sus Autoridades mediante Asamblea General, para lo cual, instalada la Asamblea, eligieron una Mesa de los Debates y posteriormente llevaron a cabo la elección mediante planillas y urnas.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

Durante el proceso ordinario 2013, el conflicto surgió porque las Agencias solicitaron participar en la elección de sus Autoridades Municipales, además de múltiples irregularidades que se dieron durante los actos previos a la elección. El Consejo General del IEEPCO mediante el acuerdo CG-IEEPCO-SIN-46/2013 calificó como no válida la elección celebrada los días 4, 5, y 21 de noviembre de 2013 y ordeno la reposición del proceso electoral a partir de la aprobación y expedición de la convocatoria;

Ante tal determinación, se desarrollaron mesas de mediación por las que las partes lograron tomar los acuerdos necesarios para la realización de la elección y que hizo posible llevar a cabo la elección extraordinaria de Concejales al Ayuntamiento de Santa María Quiegolani, misma que fue validada por el Concejo General del IEEPCO mediante acuerdo CG-IEEPCO-SNI-150/2013.

En el proceso ordinario 2016, un grupo de ciudadanos solicitaron la no validación de la elección porque únicamente la autoridad municipal emitió la convocatoria si la autorización de los Agentes de Policía, sin embargo, ante la falta de argumentos sólidos el Consejo General del IEEPCO mediante el acuerdo número IEEPCO-CG-SIN-335/2016, declaró como jurídicamente válida la elección celebrada de fecha 4 de diciembre de 2016;

Dicho acuerdo fue impugnado ante el TEEO dando lugar al juicio JNI-27/2017 y acumulados, en el que se confirmó la validez de la elección. A su vez esta resolución fue impugnada ante la Sala Regional Xalapa del TEPFJ (juicio SX-JDC-63/2017 y acumulados), quien al resolver declaró la invalidez de la elección. Finalmente, al conocer la Sala Superior de TEPJF, en el expediente SUP-REC-112/2017, determinaron revocar la sentencia de la Sala Regional Xalapa y confirmar la validez de la elección.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>Las candidatas y candidatos deben reunir los siguientes requisitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ser originarios y vecino de la comunidad; ▪ Tener una vida digna; ▪ No tener antecedentes penales; ▪ Haber cumplido
---	---



	<p>satisfactoriamente los siguientes cargos:</p> <p>a) Para la cabecera municipal: Mayor de vara, juez de agua, topil, comité de cualquier índole o posada, mayordomía de 14 y 15 de agosto o en su caso 18 y 19 de marzo⁵;</p> <p>b) Para las Agencias Municipales: Haber cumplido tres cargos de conformidad con sus usos y costumbres,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ No haber dejado inconcluso los cargos otorgados; ▪ No haberse negado a recibir algún cargo otorgado; y ▪ Para garantizar la participación de las mujeres en alguna de las planillas únicamente justificarán dos cargos pequeños (comité de cualquier índole). <p>Tradicionalmente este municipio exigía como requisito para ser concejal, tener de 22 a 55 años de edad y ser casados; no obstante, la Sala Superior del TEPJF al resolver el Recurso de Reconsideración SUP-REC-112/2017, determinaron que constituyen un requisito desproporcionado, irrazonable y no necesario.</p>
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>Total de 378 asambleístas, entre hombres y mujeres.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>De los expedientes en consulta se</p>

⁵ Los Magistrados de la Sala Superior del TEPJF al resolver el Recurso de Reconsideración SUP-REC-112/2017, determinaron que el desempeño de una mayordomía como requisito para aspirar a la Presidencia Municipal es válido, aun cuando se origine de una cuestión religiosa, ya que trasciende de tal manera, que se reconoce en su sistema normativo interno, el cual a su vez se encuentra garantizado en el artículo 2º de la Constitución.



	<p>advierte que desde el año 2013 ya ejercían el voto pasivo; sin embargo hasta en la elección ordinaria 2016, por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas 4 mujeres, como propietarias en la Regiduría de Educación y Regiduría de Salud con sus respectivas suplentes.</p>
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos (mayordomías), comités de cualquier índole, Policía, Juez de Agua y Mayor de vara
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Participan hombres y mujeres
Características para cumplir los cargos	No especifica.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A los 18 años si no están estudiando se les da cargo de mayor de vara, juez de agua, algún comité, algún mayordomo con periodos de un año y descansan un año para después aspirar a algún cargo de regidor, síndico o presidente municipal.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No ser nativos de la comunidad, que hayan dejado inconcluso algún cargo que se les otorgado.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Sierra Sur	Población de 18 años y más hombres	488
Distrito Electoral	17	Población de 18 años y más mujeres	485
Agencias	0	Porcentaje de población en	96.3 ⁶

⁶ Fuente: CONEVAL, 2010



Municipales		situación de Pobreza	
Agencias de Policía	3	Nivel de Desarrollo Humano	0.498 ⁷
Núcleos Rurales	0 ⁸	Lengua indígena predominante	Zapoteco
Población Total	1770	Población Hablante de Lengua indígena	1487
Población Total de Hombres	886	Población hablante de lengua indígena y español	1159
Población Total de Mujeres	884	Población que no habla español	303 ⁹
Población de 18 años y más	973		

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 relativa a los años 2010, 2013 y 2016, se puede apreciar que el municipio de Santa María Quiévolani, Oaxaca, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de los ciudadanos y ciudadanas que viven en las Agencias de San José Quianitas, Santiago Quiavigoló y San Andrés Tlahuilotepec, 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.

⁷ FUENTE, PNUD, México, 2010

⁸ Fuente: LXI Legislatura del Estado

⁹ 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 Quiegolani, 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 cuatro mujeres en el Ayuntamiento como propietarias y suplentes en las Regidurías de Educación y Salud.

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 Quiegolani, 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 Santa María Quiérolani, 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 Quiérolani, 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 23 de septiembre de 2018.

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

LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ