



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-55/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO NUXAÁ, 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 conforme al Sistema Normativo vigente en el municipio de Santo Domingo Nuxaá, 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 que eligen a sus Autoridades mediante el Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el municipio de Santo Domingo Nuxaá, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 26 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/129/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal de Santo Domingo Nuxaá, 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 de Santo Domingo Nuxaá, Oaxaca.** Mediante oficio MSDN/290/2018, recibido el 11 de abril 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 relativos 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, constituyen una fuente normativa del orden jurídico mexicano<sup>1</sup>. 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

---

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



municipios indígenas tienen la facultad de establecer sus propias normas<sup>2</sup> 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 presenten<sup>3</sup>.

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, 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.

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA NORMATIVO.

<sup>3</sup> 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 Santo Domingo Nuxaá, 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 al 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 Santo Domingo Nuxaá, 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 intercultural<sup>4</sup>.

Con base en lo anterior, el método de elección del municipio de SANTO DOMINGO NUXAÁ, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

---

<sup>4</sup> 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).



<b>SANTO DOMINGO NUXAÁ</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En agosto o septiembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	10
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidente(a) Municipal; 2. Síndico(a) Municipal; 3. Regidor(a) de Hacienda; 4. Regidor(a) de Obras; y 5. Regidor(a) de Educación.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Tres años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea General Comunitaria.  Los candidatos o candidatas surgen por ternas y la votación es a mano alzada.
<b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b>	
<p><b>A) ACTOS PREVIOS</b></p> <p>En base a la información proporcionada por la Autoridad municipal, no se realizan actos previos a la elección.</p>	
<p><b>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN</b></p> <p>La elección de las Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. La Autoridad municipal en funciones emite la convocatoria en forma escrita que se publica en los lugares con mayor afluencia, así también, los topiles tanto de la cabecera municipal como de cada una de las localidades recorren los domicilios de los ciudadanos y ciudadanas haciéndoles saber de la Asamblea General de elección;</li> <li>II. Se convoca a hombres y mujeres, tanto originarios (as) como avecindados (as) del municipio, así como habitantes de la cabecera, de las agencias municipales, de policía y núcleos rurales en edad de votar;</li> <li>III. Si en la primera convocatoria, no asiste más del cincuenta por ciento de ciudadanos y ciudadanas mayores de 18 años</li> </ol>	



- considerados en el listado existente, se convoca a una segunda Asamblea de elección bajo la misma modalidad;
- IV. La Asamblea General Comunitaria de elección, se realiza en el auditorio municipal o auditorio de la cancha de la escuela primaria;
  - V. El día de la Asamblea General, se cuenta con la asistencia del Ayuntamiento municipal y representantes de las Agencias y localidades;
  - VI. Participan en la Asamblea de elección los ciudadanos y ciudadanas originarias de la comunidad que habiten en la cabecera municipal, agencias municipales y de policía, así como las personas vecindadas; todas con derecho a votar y ser votadas;
  - VII. Las personas radicadas fuera de la comunidad no tienen derecho a votar y ser votadas, por no estar en el padrón de contribuyentes y no cumplir con el requisito de residencia;
  - VIII. Se nombra una comisión llamada mesa de los debates integrada por un presidente(a), un secretario(a) y de tres a cinco escrutadores(as), quienes se encargan de conducir el desarrollo del proceso de elección;
  - IX. Los candidatos o candidatas se propone por terna, se somete a votación en modalidad de mano alzada y es electo o electa quien recibe la mayor cantidad de votos;
  - X. Al término de la Asamblea se levanta el acta correspondiente en la que consta la integración y duración en el cargo del Ayuntamiento electo, firmando la Autoridad municipal, la mesa de los debates y asambleístas asistentes; y
  - XI. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral.

**Elección de Agentes municipales:** Se aplican los mismos mecanismos y prácticas, a excepción de que el proceso de elección, se llevan a cabo en cada localidad en el transcurso del mes de noviembre, con la participación de los ciudadanos y ciudadanas contribuyentes de la localidad de que se trata. La intervención del Ayuntamiento municipal es para expedir los respectivos nombramientos, la toma de protesta e instalación de las autoridades se realiza en sus respectivas comunidades.

### **C) CONFLICTOS ELECTORALES**

Durante el proceso ordinario 2013, surgió conflicto por que la Asamblea General Comunitaria de elección violó los derechos políticos electorales de las mujeres al negarles el derecho de votar y ser votadas, así también violó el principio de universalidad del sufragio de la ciudadanía de las Agencias al no permitirles el derecho de votar y ser votadas, mismo que fue resultado por la propia Asamblea en un primer momento y posteriormente por los Tribunales Electorales. Los acuerdos se alcanzaron mediante proceso de mediación en la que coadyuvó el



IEEPCO.

En este año 2013 mediante acuerdo CG-IEEPCO-SIN-134/2013 se validó la elección ordinaria. El acuerdo fue impugnado por inconformidad en los resultados, formándose al respecto el expediente JDCl/02/2014 y JDCl/11/2014 acumulado, juicios en los que el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca al resolver determinó declarar infundados los agravios y se confirmó el Acuerdo del Consejo General. La sentencia fue impugnada, formándose al respecto SX-JDC-80/2014 que al resolverse por la Sala Regional Xalapa del Tribunal de Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó confirmar la validez de la elección. A su vez, esta resolución fue impugnada ante la Sala Superior, dando lugar al expediente SUP-REC-438/2014, en el que se revocó la determinación ordenando llevar a cabo una elección extraordinaria. La Asamblea de elección extraordinaria fue realizada el 5 de julio de 2014.

Durante el proceso ordinario 2016, surgió el conflicto por que la Asamblea General Comunitaria de Elección violó los derechos políticos electorales de algunos ciudadanos y ciudadanas al negarles el derecho de votar y ser votadas o votados. El Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca desechó el medio de impugnación presentado por las y los inconformes.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A). CONCEJALES HOMBRES: Cumplir 18 años, vivir en la comunidad y no tener antecedentes penales.</p> <p>B). CONCEJALES MUJERES: ser vecina y ciudadana del municipio.</p> <p>No se estipula más requisitos de elegibilidad, ya que se considera una obligación ocupar un cargo de elección popular pues se prestan servicios a la sociedad; sin embargo son electos o electas aquellas personas que la mayoría considera cuentan con el perfil moral y ético.</p>
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>A) Hombres: 388</p> <p>B) Mujeres: 214</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>Aproximadamente hace 9 años, las mujeres comenzaron a participar en las Asambleas de elección ejerciendo su derecho de votar, sin embargo, fue hasta el trienio 2017-2019 que por primera vez accedieron a cargos</p>



	públicos, 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 se compone de cargos cívicos, donde participan hombres y mujeres y se cumple de forma escalonada iniciando con topiles, policías y vocales.
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	Ser ciudadano o ciudadana, vivir en la comunidad y tener un modo honesto de vivir.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación, se describe de mayor a menor jerarquía los cargos que existen en la comunidad y que se deben cumplir: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidente(a) Municipal;</li> <li>2. Síndico(a) Municipal;</li> <li>3. Regidor(a) de Hacienda;</li> <li>4. Regidor(a) de Obras;</li> <li>5. Regidor(a) de Educación;</li> <li>6. Presidente(a) suplente;</li> <li>7. Síndico(a) suplente;</li> <li>8. Regidor(a) de Hacienda suplente;</li> <li>9. Regidor(a) de Obras suplente;</li> <li>10. Regidor(a) Educación suplente;</li> <li>11. Tesorero(a) Municipal;</li> <li>12. Secretario(a) Municipal;</li> <li>13. Auxiliar: Secretario(a) del Registro Civil;</li> <li>14. Comités de Obra;</li> <li>15. Comité de Salud;</li> <li>16. Comité de Agua;</li> <li>17. Comité de Caminos;</li> <li>18. Alcaldía Municipal;</li> <li>19. Encargado(a) de la tienda</li> </ol>



	DICONSA; 20. Policías Municipales; 21. Agentes(as) Municipales; 22. Agentes(as) de Policía; 23. Representantes de Núcleos; y 24. Topiles.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Tener antecedentes penales.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Mixteca	Población de 18 años y más hombres	1898
Distrito Electoral	5	Población de 18 años y más mujeres	896
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	88,3 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	1	Nivel de Desarrollo Humano	0.558 bajo <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	6 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Mixteco
Población Total	3610	Población Hablante de Lengua indígena	1672
Población Total de Hombres	1742	Población hablante de lengua indígena y español	1553
Población Total de Mujeres	1868	Población que no habla español	87 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	2794		

#### **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.

<sup>5</sup> . Fuente: CONEVAL, 2010

<sup>6</sup> . FUENTE, PNUD, México, 2010

<sup>7</sup> . Fuente: LXI Legislatura del Estado

<sup>8</sup> . Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



En tal virtud, de la documentación electoral relativa a los años 2010, 2013 y 2016, se puede apreciar que la comunidad de Santo Domingo Nuxaá, Oaxaca, (cabecera municipal), ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de las y los ciudadanos que viven en las comunidades de Ojo de Agua y El Oro, con categorías de Agencias municipales y de policía, así como Llano de Ayuca, El Porvenir, La Muralla y El Sabinal, Cerro Machín, Cerro León, Caña de Flor Nuxa y Río Garza, con categoría de 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, entendida como la suma de las Asambleas de todas las localidades comunidad.

**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 Santo Domingo Nuxaá, 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 pues sólo han incluido a dos mujeres en el cargo de Regidora de educación propietaria y suplente.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las Autoridades municipales, a la Asamblea General y al municipio de Santo Domingo Nuxaá, 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 Santo Domingo Nuxaá, 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 Santo Domingo Nuxaá, 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 31 de julio de 2018.

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

**LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ**