



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-190/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA ALOTEPEC, 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 Santa María Alotepec, 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 al municipio de Santa María Alotepec, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/279/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad del municipio de Santa María Alotepec, 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 Alotepec, Oaxaca.** No obstante que la Autoridad municipal fue debidamente notificada, esta no remitió a este Instituto la información solicitada. Sin embargo, 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, 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, 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 Santa María Alotepec, 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 contenida en 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 Alotepec, 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 ALOTEPEC, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

| SANTA MARÍA ALOTEPEC | |
|-------------------------------|-------------------------|
| I. FECHA DE ELECCIÓN | En el mes de noviembre. |
| II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR | 12 |

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: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda 4. Regiduría Primera; 5. Regiduría Segunda; y 6. Regiduría Tercera. |
| IV. DURACIÓN DE CADA CARGO | Propietarios y suplentes: 1 año |
| V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS | <ul style="list-style-type: none"> - Autoridades municipales; - Autoridades de las Agencias municipales; - Mesa de debates |
| VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN | <p>Eligen en Asamblea General Comunitaria;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las y los ciudadanos son propuestos por ternas; y - El voto es a mano alzada. |
| <p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A. ACTOS PREVIOS</p> <p>Previo a la elección, no se realizan actos previos.</p> <p>B. ELECCIÓN</p> <p>La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La autoridad municipal en funciones emite la convocatoria para la asamblea comunitaria de elección de las autoridades municipales; II. La convocatoria se fija en los lugares públicos y más concurridos del municipio y sus Agencias, además se anuncia por el alta voz de todas las comunidades. III. La Asamblea comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal y se realizan en la explanada municipal de Santa María Alotepec, Oaxaca; IV. En la Asamblea comunitaria de elección, se hace el registro y se pasa lista e asistencia, se verifica el cuórum legal y se instala la asamblea, posteriormente se nombra la Mesa de los Debates, se informa y se analiza las normas que rigen el proceso electoral a fin de consolidar el sistema de organización y participación comunitaria, se inicia el proceso electoral, bajo las siguientes reglas: | |



- a) Son válidos los sistemas de cargos vigentes en las comunidades que integran el municipio, y deben ser tomados en cuenta para proponer a los respectivos candidatos;
- b) No es posible proponer a personas que no hayan cumplido con sus cargos conforme al escalafón respectivo;
- c) El proceso de elección se realiza bajo el mecanismo de ternas como es costumbre en todo el municipio. Por cada cargo se integra una terna y se procede a votar de inmediato y al finalizar se procede con el siguiente cargo hasta culminar el número de concejales;
- d) Todas las mujeres de 18 años tienen derecho a participar y para ser propuestas en ternas se tomará en cuenta cualquier cargo o servicio que haya prestado al interior de la comunidad;
- e) La votación se hace a mano alzada y finalmente se declara a las autoridades electas;

V. Participan en la elección los ciudadanos y ciudadanas originarios y vecinos habitantes de la cabecera municipal y de las Agencias;

VI. Tiene derecho a votar y ser electos como autoridades municipales las y los ciudadanos y ciudadanas originarios y vecinos habitantes de la cabecera municipal y de las Agencias

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, firmando y sellando la Autoridad Municipal, la Mesa de los Debates, las y los ciudadanos electos, así como, los asambleísta; y

VIII. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para su calificación.

C. CONFLICTOS ELECTORALES

Este municipio presentó conflicto electoral en el año 2015 porque no se permitió la participación de las ciudadanas y ciudadanos de las Agencias Municipales, declarándose la invalidez de la elección. En razón de lo anterior, se promovieron los juicios JDCI/01/2016 y sus acumulados JDCI/02/2016, JDCI/08/2016 y JNI/02/2016, en el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, y SX-JDC-26/2016, SX-JDC-30/2016, SX-JDC-31/2016, SX-JDC-45/2016 Y SX-JDC-46/2016, en la Sala Regional Xalapa del TEPJF, donde se confirmó la no valides de la elección.

El conflicto se resolvió con la mediación del IEEPCO, las resoluciones de los Tribunales Electorales y a través de las instituciones comunitarias y determinaron al incluir la participación de las mujeres y de las Agencias Municipales.



| | |
|--|--|
| <p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Ser radicado en la comunidad; - Haber cumplido adecuadamente con los cargos encomendados con anterioridad; - Se inicia desde el más bajo que es el cargo de topil; - Ser personas honradas, que se destaquen por su participación en la comunidad, Asambleas, tequios, cargos; - Las mujeres propuestas en las ternas, se les toma en cuenta cualquier cargo o servicio que haya prestado al interior de la comunidad. - Mayores de 18 años, y - Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. |
| <p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p> | <p>497 personas, 318 hombres y 179 mujeres.</p> |
| <p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p> | <p>A partir de la problemática suscitada en el año 2015, se incluyó la participación de las mujeres, tanto en la asamblea general comunitaria como en la integración del cabildo municipal, en el cual a partir de la elección del período 2016 ocuparon como propietarias y suplentes dos Regidurías la de Educación y la de Equidad de Género;</p> <p>En el año 2017, ocuparon los cargos de Regidoras de Salud y Hacienda , propietarias; en el año 2018 como propietarias y suplentes en la</p> |



| | |
|---|---|
| | Regiduría de Hacienda y en la Regiduría Tercera. |
| X. ESTATUTO ELECTORAL | No cuenta con Estatuto Electoral. |
| XI. SISTEMA DE CARGOS | <ul style="list-style-type: none"> - El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, es escalonado, inicia desde topiles, hasta Presidente Municipal y Alcalde Único Constitucional; - Si se cumple adecuadamente con los cargos encomendados, se les designa en los siguientes cargos. |
| Edad a la que empiezan a cumplir los cargos | 18 años. |
| Quiénes participan en el sistema de cargos | Ciudadanos y ciudadanas del municipio. |
| Características para cumplir los cargos | <ul style="list-style-type: none"> - Radicar en la comunidad; - Ser personas honradas, que se destaquen por su participación en la comunidad, asambleas, tequios, cargos. |
| Forma en la que van subiendo en los cargos | <p>A continuación se describe de mayor a menor jerarquía los cargos que se deben cumplir de manera escalonada:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Alcalde Único Constitucional; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Educación; 7. Regiduría de Salud; 8. Regiduría de Cultura y Deporte; 9. Regiduría de Seguridad; 10. Tesorería Municipal; 11. Secretaría Municipal; 12. Mayores de Vara; y 13. Topiles. |
| Existen criterios para no participar en el | Malos antecedentes al interior de la |

| | |
|-------------------|------------|
| sistema de cargos | comunidad. |
|-------------------|------------|

| XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO. | | | |
|---|----------------|---|---------------------------|
| Región | Sierra Norte | Población de 18 años y más hombres | 839 |
| Distrito Electoral | 10 | Población de 18 años y más mujeres | 938 |
| Agencias Municipales | 2 | Porcentaje de población en situación de Pobreza | 86.9 ⁵ |
| Agencias de Policía | 0 | Nivel de Desarrollo Humano | 0.610, medio ⁶ |
| Núcleos Rurales | 0 ⁷ | Lengua indígena predominante | Mixe medio del oeste. |
| Población Total | 2778 | Población Hablante de Lengua indígena | 2548 |
| Población Total de Hombres | 1381 | Población hablante de lengua indígena y español | 1695 |
| Población Total de Mujeres | 1397 | Población que no habla español | 569 ⁸ |
| Población de 18 años y más | 1777 | | |

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 2013, 2015 y 2016, se puede apreciar que el municipio de Santa María Alotepec, Oaxaca, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de los ciudadanos y ciudadanas que viven en las Agencias de

5 . Fuente: CONEVAL, 2010

6 . FUENTE, PNUD, México, 2010

7 . Fuente: LXI Legislatura del Estado

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



San Isidro Huayápam y San Pedro Ayacaxtepec, 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 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 Alotepec, 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 Hacienda y Regiduría Tercera.

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 Alotepec, 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 Santa María Alotepec, 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 comunidad, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de Santa María Alotepec, 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