



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-290/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ALBARRADAS, 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 Santo Domingo Albarradas, 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 Santo Domingo Albarradas, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 13 de enero de 2018, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/372/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal del municipio de Santo Domingo Albarradas, 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 Albarradas, Oaxaca.** Mediante oficio MSD/2018/100 de fecha 7 de mayo del año en curso, 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, 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 Santo Domingo Albarradas, 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 Santo Domingo Albarradas, 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 SANTO DOMINGO ALBARRADAS, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTO DOMINGO ALBARRADAS	
I. FECHA DE ELECCIÓN	El último domingo de julio.

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	17
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	<p>Propietario(as) de:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Alcaldía Única Constitucional; 3. Sindicatura Municipal; 4. Regiduría de Hacienda; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Salud; 7. Regiduría de Educación; 8. Tesorería Municipal; 9. Mayor primero; 10. Mayor segundo; 11. Mayor tercero; 12. Topil Primero; 13. Topil segundo; 14. Topil tercero; 15. Topil cuarto; 16. Secretaria de la tesorería; y 17. Secretaría municipal.
DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as): 1 año.
IV. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Autoridad municipal.
V. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> - Eligen en Asamblea General Comunitaria, - Los candidatos y candidatas son designados de manera directa, por cada una de las personas que terminan su cargo; - No se vota, solo se transfieren los cargos de manera directa, ya que todas las personas están obligadas a ocupar un cargo en el Ayuntamiento en un determinado tiempo.
MÉTODO DE ELECCIÓN	
<p>A) ACTOS PREVIOS No se realiza actos previos a la asamblea de elección.</p>	



B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN

La elección de autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:

- I. La autoridad municipal en turno, convoca a la Asamblea de elección, dándolo a conocer por medio de altavoz; además los topiles y los mayores recorren las calles del municipio dando a conocer la fecha de la elección;
- II. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas originarios que viven en el municipio, así como vecinos. Los radicados fuera del municipio acuden de manera personal;
- III. La Asamblea tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento, así como, los demás cargos comprendidos dentro de su Sistema Normativo Indígena y se realiza en el corredor del Palacio Municipal de Santo Domingo Albarradas, Oaxaca;
- IV. En la Asamblea de elección se pasa lista de asistencia para verificar el cuórum legal, se instala la Asamblea, enseguida el Presidente Municipal da a conocer a los asambleístas el procedimiento de elección conforme a sus Sistema Normativo Indígena e inicia el nombramiento de las Autoridades municipales de manera directa, es decir, el presidente municipal, el Síndico Municipal y cada uno de los Regidores trasfiere el bastón de mando a la persona que lo va a suceder en el cargo, mencionando su nombre, salvo que alguno de los mencionados no se encuentre presente, designan a otro que tenga el mismo nivel, la Asamblea, al no objetar el nombramiento avala la designación;
- V. Tiene derecho a formar parte del Ayuntamiento hombres y mujeres originarios que vivan en el municipio, así como avecindados y los radicados fuera del municipio que acudan a la Asamblea;
- VI. Las personas radicadas tienen derecho a votar y formar parte del Ayuntamiento, siempre y cuando estén registrados en el padrón de ciudadanos activos y hayan cumplido con los servicios menores y los cargos escalafonarios;
- VII. Al término de la Asamblea, levantan el acta correspondiente, en la que consta la integración y duración en el cargo del Ayuntamiento electo; firma la autoridad en funciones, los ciudadanos y ciudadanas electas y la ciudadanía que asistió a la Asamblea;
- VIII. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

Durante el proceso ordinario 2016, surgió el conflicto por la integración de las mujeres al Cabildo Municipal, mismo que se resolvió con la determinación de la Asamblea General comunitaria de que participen formando parte del Ayuntamiento. Los acuerdos se alcanzaron de manera interna a través de las



instituciones comunitarias.	
VII.-REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS CONCEJALES A ELEGIR	<p>A) CONCEJALES HOMBRES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser mayor de edad; - Ser originario y vecino de la comunidad; - Haber cumplido cargos menores; - Haber sido Topilillo, Topil y Mayor. - Los avecindados pueden ocupar cargos siempre y cuando ejerzan primero el cargo en Comités, Topilillo y Mayor de Vara. <p>B) CONCEJALES MUJERES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tener la mayoría de edad; - Ser originaria y vecina del municipio; - Tener la voluntad de ocupar un cargo.
VII.-NÚMERO DE CIUDADANOS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	<p>Elección ordinaria 2016: participaron 182 personas; y Elección ordinaria 2017: participaron 145 personas.</p>
IX.-PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	<p>A partir del 2015 las mujeres comenzaron a participar en la Asamblea de elección ejerciendo su derecho a votar, sin embargo hasta el proceso ordinario 2016 por primera vez se integraron al Cabildo Municipal como propietaria en la Regiduría de Salud.</p>
X.-ESTATUTO ELECTORAL	<p>No cuenta con Estatuto Electoral.</p>
XI.- SISTEMA DE CARGOS	<p>El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, donde participan hombres y mujeres a partir de los 18 años, y su cumplimiento es escalonado de la forma siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Primero servir como Topilillos en la Iglesia católica;



	<ul style="list-style-type: none"> - Segundo servir como Topiles en el municipio durante un año; - Tercero servir como Mayor de Vara en el municipio durante un año; - Cuarto, servir como presidente municipal, Síndico Municipal o Alcalde Único Constitucional; - Quinto servir en cualquiera de las Regidurías; - Sexto se culmina en la Iglesia Católica sirviendo como Fiscal.
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	<p>Haber cumplidos los 18 años, y sobre todo haber cumplido con algunos de los cargos menores, es decir Comités de Molino; de autobús; Clínica entre otros, así también haber cumplido con el cargo de Topilillo, Topil, y Mayor de Vara.</p>
Forma en la que van subiendo en los cargos	<p>A continuación, se describe de mayor a menor jerarquía los cargos que existen en la comunidad y que se deben cumplir:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Alcalde único Constitucional; 3. Sindicatura Municipal; 4. Regiduría de Hacienda; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de Salud; 7. Regiduría de Educación; 8. Tesorero primero; 9. Mayor primero; 10. Mayor segundo; 11. Mayor tercero; 12. Topil; 13. Topil segundo;



	14. Topil tercero; 15. Topil cuarto; 16. Secretaria de la Tesorería; 17. Secretaría Municipal; y 18. Secretario(a) de la Sindicatura
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Ser menor de edad, no ser originarios ni vecino de Santo Domingo Albarradas.

XII.- INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Valles centrales	Población de 18 años y más hombres	231
Distrito Electoral	17	Población de 18 años y más mujeres	279
Agencias Municipales	0	Porcentaje de población en situación de Pobreza	77.9 ⁵
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.603, medio ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	zapoteco
Población Total	782	Población Hablante de Lengua indígena	601
Población Total de Hombres	361	Población hablante de lengua indígena y español	560
Población Total de Mujeres	421	Población que no habla español	30 ⁸
Población de 18 años y más	510		

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

⁵ . Fuente: CONEVAL, 2010

⁶ . FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷ . Fuente: LXI Legislatura del Estado

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



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.

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 Albarradas, Oaxaca, en relación al 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 a partir del 2015 las mujeres empezaron a participar en las asambleas de elección, fue hasta las elecciones ordinarias 2016, y 2017 que pudieron formar parte del Ayuntamiento como propietaria en la Regiduría de Salud.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las autoridades, a la asamblea y municipio de Santo Domingo Albarradas, 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 Albarradas, 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 Albarradas, 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