



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-297/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO ROAYAGA, 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 Santo Domingo Roayaga, 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 de Santo Domingo Roayaga, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 24 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/261/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal de Santo Domingo Roayaga, 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 Santo Domingo Roayaga, Oaxaca.** Mediante escrito de fecha 20 de agosto de 2018, la Autoridad Municipal, 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 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 e incluso, de llenar las lagunas legales que existan dentro de su Sistema Normativo que se encuentre

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.



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.

En este sentido, el presente Dictamen identifica el método electoral del municipio de Santo Domingo Roayaga, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto,

³ Tesis de Jurisprudencia XXVII. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.



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 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 dos 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 Roayaga, 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 ROAYAGA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTO DOMINGO ROAYAGA	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de septiembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	19
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplencias de: 1. Presidencia Municipal;

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).



	<p>2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; 5. Regiduría de Educación; 6. Regiduría de Salud; y 7. Alcalde;</p> <p>Se eligen dos suplentes por cada cargo, el primer suplente funge el segundo año y el segundo suplente el tercer año. Para el cargo de la Alcaldía no se elige suplente.</p>
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 1 año.
V. ÓRGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Asamblea General Comunitaria y Autoridades Municipales.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<p>Eligen en Asamblea General Comunitaria.</p> <p>Los candidatos se presentan por ternas.</p> <p>Los asambleístas, indican a la Secretaría Municipal el sentido de su voto, para ser registrado en un pizarrón a la vista de todos.</p>
<p>MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>Previo a la elección, se celebra una Asamblea, bajo las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La Autoridad Municipal en funciones emite la convocatoria correspondiente; II. Se convoca a hombres y mujeres, personas originarias del municipio que vivan en la cabecera municipal y personas que radican fuera de la comunidad; y III. La finalidad de la Asamblea previa es revisar el padrón de ciudadanos(as) que han participado en el Sistema de Cargos en la comunidad y que por escalafón están en condiciones de ocupar un cargo. <p>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN</p> <p>La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p>	



- I. La Autoridad Municipal en funciones emite la convocatoria correspondiente;
- II. La convocatoria se hace pública a través del altavoz, además los topiles realizan un recorrido en toda la comunidad anunciando verbalmente la Asamblea de elección;
- III. Se convoca a hombres y mujeres, personas originarias que vivan en la cabecera municipal, así como personas avecindadas y las que se encuentran radicadas fuera de la comunidad;
- IV. La Autoridad Municipal en funciones es la encargada de conducir la Asamblea de elección;
- V. La Asamblea General Comunitaria se realiza en el auditorio del palacio municipal ubicado en la cabecera, y tiene la finalidad de elegir a las Autoridades Municipales;
- VI. Instalada la Asamblea, se consulta a la ciudadanía sobre la conformación de las ternas de candidatos y candidatas a concejales, las cuales se someterán a votación. Conformada las ternas, la ciudadanía emite su voto a viva voz y la secretaria(o) municipal lo registra en una pizarra;
- VII. Se eligen 6 cargos propietarios y 12 suplentes, los o las propietarias fungen el primer año, 6 suplentes el segundo año y 6 suplentes el tercer año;
- VIII. Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que viven en la cabecera municipal, así como personas avecindadas y aquellas que viven fuera de la comunidad, todas participan con derecho a votar y ser votadas;
- IX. Se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración del Ayuntamiento electo, firmando todos los integrantes del cabildo ante la Secretaría Municipal, que da fe; y se integra la lista de asistencia; y
- X. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

C) CONFLICTOS ELECTORALES

En el año 2017, la Agencia de Santa María Tonagua, solicitó participar en la elección de concejales municipales, sin que prosperara su petición porque la elección tuvo lugar en el 2016. El Tribunal Electoral, en el expediente JNI/05/2018 confirmó la validez de la elección.

VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR

A) CONCEJALES HOMBRES:
Mayor de 18 años, ser ciudadano originario y vecino de la comunidad, respetar el sistema de cargos, tener un modo honesto de vida y ser responsables.

	B) CONCEJALES MUJERES: Ser ciudadana originaria y vecina de la comunidad, tener un modo honesto de vida y se responsables.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	141 hombres y 141 mujeres, total: 282.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De la revisión de los expedientes de las elecciones del año 2013 y 2016, es posible conocer que las ciudadanas de la comunidad participan con voto en las Asambleas Generales, y a partir del año 2016, ejercieron su derecho a ser votadas, resultando electas para los años 2017, 2018 y 2019, 3 mujeres como Regidoras de Obras y 3 como Regidoras de Salud.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El Sistema está compuesto por cargos cívicos y religiosos, es escalonado.
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 originarios(as) de la comunidad, mayor de 18 años y ser responsables.
Forma en la que van subiendo en los cargos	El Sistema de Cargos, está integrado por los siguientes servicios, ordenadas de mayor a menor relevancia: <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 Salud; 7. Mayor de Vara; 8. Topil;



	<p>9. Mayordomía; 10. Topilillo; y 11. Policía Municipal. Para poder ascender a otro cargo se toma en cuenta la capacidad y empeño en el cumplimiento de los servicios anteriores.</p>
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Que no sean originarios(as) de la comunidad, tener malos antecedentes en los cargos anteriores.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Norte	Población de 18 años y más hombres	260
Distrito Electoral	9	Población de 18 años y más mujeres	304
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	92.32 ⁵
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0,516 bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Zapoteco serrano, del noreste bajo
Población Total	997	Población Hablante de Lengua indígena	897
Población Total de Hombres	472	Población hablante de lengua indígena y español	708
Población Total de Mujeres	525	Población que no habla español	171 ⁸
Población de 18 años y más	564		

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

⁵ . Fuente: CONEVAL, 2010

⁶ . FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷ . Fuente: LXI Legislatura del Estado

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



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, se advierte que la Agencia Municipal de Santa María Tonaguía solicitó participar en la elección de sus Autoridades, y a pesar que dicha petición no ha prosperado porque la cabecera municipal, desde 2016, eligió a sus Autoridades que fungirán hasta el 31 de diciembre de 2019, se estima que es necesario solicitar al Consejo General, formule un respetuoso exhorto a la ciudadanía, a la Asamblea General y a las autoridades del municipio de Santo Domingo Roayaga, Oaxaca, para que lleven a cabo un proceso de diálogo que les permita armonizar su Sistema Normativo para dar cumplimiento al principio de universalidad del sufragio, o bien, en caso que, entre ellas, exista una relación horizontal de autonomía, en virtud del cual decidan elegir a sus Autoridades con la sola participación de la cabecera municipal, como tradicionalmente lo han realizado, establezcan los acuerdos necesarios sobre la distribución de los recursos económicos con la Agencia Municipal, así como las formas en que ésta participe en la toma de decisiones 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 Santo Domingo Roayaga, Oaxaca, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que, a partir de la última elección, las mujeres fueron incluidas en la Asamblea General para ejercer su derecho a votar y ser votadas, se advierte que en la composición del Ayuntamiento para los años 2017, 2018 y 2019 se integró a 3 mujeres como Regidoras de Obras y 3 mujeres como Regidoras de Salud, quienes asumirán el cargo de forma escalonada, renovándose año con año.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las Autoridades Municipales, a la Asamblea General y a la ciudadanía de Santo Domingo Roayaga, 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 Roayaga, Oaxaca, las normas, instituciones y procedimientos descritos en la tercera razón jurídica del presente Dictamen.

SEGUNDO. En los términos expuesto en la cuarta razón jurídica del presente Dictamen, esta Dirección Ejecutiva solicita al Consejo General, solicita que, de considerarlo procedente, formule un respetuoso exhorto a la ciudadanía, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de Santo Domingo Roayaga, Oaxaca, para que lleven a cabo un proceso de diálogo que les permita armonizar su Sistema Normativo para dar cumplimiento al principio



de universalidad del sufragio, o bien, en caso que, entre ellas, exista una relación horizontal de autonomía, en virtud del cual decidan elegir a sus Autoridades con la sola participación de la cabecera municipal, como tradicionalmente lo han realizado, establezcan los acuerdos necesarios sobre la distribución de los recursos económicos con la Agencia Municipal, así como las formas en que ésta participe en la toma de decisiones del Municipio.

TERCERO. 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 las Autoridades del municipio de Santo Domingo Roayaga, 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.

CUARTO. 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