



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-380/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTO DOMINGO IXCATLÁN, 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 Ixcatlán, 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 Santo Domingo Ixcatlán, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 2 de febrero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/206/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal del municipio de Santo Domingo Ixcatlán, 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 Ixcatlán, Oaxaca.** Mediante oficio sin número de 13 de septiembre de 2018, la Autoridad del Municipio que nos ocupa, remitió la información solicitada y por oficio de 20 de septiembre de 2018, aclara que el tiempo de duración de sus autoridades es de 3 años. De igual modo, esta Dirección Ejecutiva realizó la revisión del expediente de la elección extraordinaria y sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca en el expediente JDC-198/2018.

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

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



municipios 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

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.



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 Ixcatlán, 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 tres últimas elecciones.
2. Del análisis de la información antes referida, se encontró que este municipio modificó sus Sistema Normativo tradicional para lograr la realización de su elección extraordinaria después de 10 años de no contar con Autoridad Municipal. De esta forma al identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de Santo Domingo Ixcatlán, Oaxaca**, fundamentalmente se retoman las reglas utilizadas en la elección extraordinaria y que están plasmados en las Convocatorias para la elección de sus Autoridades. 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.

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).



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

SANTO DOMINGO IXCATLÁN	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En los meses de octubre y noviembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	12
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de obras; 5. Regiduría de Educación; y 6. Regiduría de Salud.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	La Autoridad Municipal en funciones y las Autoridades Municipales comunitarias.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea. La ciudadanía emite su voto a mano alzada en dos vueltas o rondas, la primera para definir propietarios y suplentes, siendo los seis primeros propietarios y los restantes seis serán suplentes. En la segunda ronda se definen la asignación de los cargos
MÉTODO DE ELECCIÓN	
A) ACTOS PREVIOS	
En este municipio se realiza una Asamblea previa a la elección que se rige por las siguientes reglas:	
I. La Autoridad Municipal y comunitarias en funciones realizan la convocatoria correspondiente;	
II. Participan en la Asamblea previa hombres, mujeres originarias del municipio que habitan en la cabecera, así como personas	



- avecindadas, habitantes de las Agencias de Policía, de los Núcleos Rurales, así personas radicadas fuera de la comunidad; y
- III. La asamblea tiene como finalidad solicitar a las comunidades, elijan a candidatos que serán propuestos a la Asamblea.

B) ELECCIÓN

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

- I. La elección de concejales se realiza conforme a los acuerdos a que hayan llegado en las sesiones de Consejo Municipal Electoral en funciones;
- II. Las Autoridades Municipales en funciones, emiten la convocatoria correspondiente; (en el 2018 convocaron los integrantes del Consejo Municipal Electoral en funciones y el Consejo de Principales porque no contaban con Autoridad Municipal)
- III. Se realiza la convocatoria por escrito, se publica en lugares más concurridos del municipio y de las localidades, asimismo, se da a conocer por perifoneo;
- IV. Se convoca para que participen a ciudadanos y ciudadanas habitantes de la cabecera municipal, de las Agencias Municipales, Agencias de policía y personas avecindadas mayores de 18 años, así como radicados fuera del municipio;
- V. Las candidatas y candidatos son propuestos por cada comunidad y lo presentan en sobre cerrado por conducto de cada agente de policía y representantes de Núcleos Rurales o Presidente del Comité, las y los asambleístas emiten su voto a mano alzada;
- VI. La elección se lleva a cabo por medio de voto directo y a mano alzada en dos vueltas, la primera es para definir propietarios y suplentes, en la segunda ronda se definirá el orden de los cargos a ocupar en el Ayuntamiento municipal.
- VII. Participan en la elección ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que habitan en la cabecera municipal, así como en las Agencias de Policía, Nucleos Rurales, personas avecindadas y radicadas fuera de la comunidad que se encuentren en el municipio, mayores de 18 años, todas las personas participan con derecho a votar y ser votadas;
- VIII. Se levanta el acta en el que consta la integración del Ayuntamiento electo, firmando el Consejo Municipal Electoral en funciones, Agentes de Policía y representantes de los Núcleos Rurales; y
- IX. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.
- X. En la última elección se acordaron las siguientes reglas específicas:

“ I. De los participantes:



1. Podrán votar los ciudadanos, hombres y mujeres, ciudadanas y ciudadanos mayores de 18 años, originarios y vecinos del municipio del Municipio de Santo Domingo Ixcatlán, radicados fuera de la comunidad, quienes se anotarán y firmarán la lista de asistencia por localidad:

I. De las autoridades electorales:

1. El Consejo Municipal Electoral..., será la máxima autoridad durante el proceso y en la asamblea General.
2. Dicho Consejo de Principales está integrado por un Presidente y un Secretario, agentes de policía, representantes de los núcleos rurales con sus respectivos secretarios.

II. De la elección, procedimiento de la votación:

1. Cada comunidad propondrá a sus concejales y que lo presente a la Asamblea en sobre cerrado por conducto de cada agente de policía, núcleo rural o presidente del comité, quienes pondrán a consideración de la Asamblea para que formen parte del cabildo municipal, dicho sobre lo presentaran al Consejo de Principales.
2. El método de elección de autoridades municipales es por voto directo y a mano alzada a dos vueltas o rondas; la primer ronda es para definir propietarios y suplentes, siendo los seis primeros propietarios y los restantes seis serán suplentes, en la segunda ronda se define el orden de los cargos a ocupar en el H. Ayuntamiento municipal, como propietarios o como suplentes.
3. Los candidatos a concejales municipales deberán cumplir con los siguientes requisitos:
 - a) Ser ciudadano o ciudadana originario(a) del municipio de Santo Domingo Ixcatlán, en ejercicio de sus derechos como ciudadanos de la comunidad, de conformidad con los sistemas normativos de la comunidad indígena.
 - b) No haber sido sentenciado por delitos de orden común y federal.
 - c) Tener un modo honesto de vivir.
 - d) Podrán participar todos los hombres y mujeres mayores de 18 años al día de la elección.
 - e) Estar en ejercicio de sus derechos y obligaciones dentro de la comunidad.
 - f) Estar en cumplimiento y ejercicio del sistema de cargos de la comunidad de donde sea originario y vecino, debiendo acreditar como mínimo el cumplimiento de un cargo en la comunidad sin distinción de sexo, creencia religiosa o ideología política.
 - g) El presidente de la mesa de los debates aperturara los sobres cerrados con los nombres de los ciudadanos de cada



una de la localidades y dará a conocer a los asambleístas la información, misma que podrá ser modificada en la asamblea en caso de inconformidad de algún asistente, en caso de no existir inconformidad se dará inicio al voto directo y a mano alzada, la mesa de los debates computaran la votación que reciba cada ciudadano(a) electo en un espacio visible para la Asamblea, al final se ordenara en la primera ronda y en la segunda de conformidad con el número de votos obtenidos.

4. *Al término de la Asamblea, las Mesa de los debates computarán los resultados de la votación, debiendo levantar y firmar el acta correspondiente, dando a conocer el resultado total de la elección."*

C) CONFLICTO POLITICO-SOCIAL

Derivado de un conflicto agrario con la comunidad de Chalcatongo de Hidalgo se suscitaron hechos de sangre en el año 2007 por lo que, desde entonces, por un ambiente de violencia no se podía llevar a cabo la elección de sus Autoridades.

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

A) CONCEJALES HOMBRES:

- Ser ciudadano y ciudadana originario del municipio, en ejercicio de sus derechos como ciudadano de la comunidad, de conformidad con los sistemas normativos de comunidad indígena;
- No haber sido sentenciado por delitos del orden común federal;
- Tener un modo honesto de vivir;
- Podrán participar todos los hombres y mujeres mayores de 18 años al día de la elección;
- Estar cumplimiento y ejercicio del sistema de cargos de la comunidad de donde sea originario y vecino, debiendo acreditar como un mínimo de un cargo en la comunidad sin distinción de sexo, creencia religiosa o ideología política.

B) CONCEJALES MUJERES:

- Ser ciudadano y ciudadana



	<p>originario del municipio, en ejercicio de sus derechos como ciudadano(a) de la comunidad, de conformidad con los sistemas normativos de comunidad indígena;</p> <ul style="list-style-type: none"> - No haber sido sentenciada por delitos del orden común federal; - Tener un modo honesto de vivir; - Podrán participar todos los hombres y mujeres mayores de 18 años al día de la elección; - Estar cumplimiento y ejercicio del sistema de cargos de la comunidad de donde sea originaria y vecina, debiendo acreditar como un mínimo de un cargo en la comunidad sin distinción de sexo, creencia religiosa o ideología política.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	171 hombres y 184 mujeres.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De acuerdo con los expedientes en consulta se advierte que en año 2018 solo participaron con su voto pasivo sin ser votadas ya que en la Asamblea no fueron propuestas para ocupar un cargo dentro del cabildo municipal.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, participan ciudadanos y ciudadanas.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Ciudadanos y ciudadanas.
Características para cumplir los cargos	Ser originarios y vecinos.
Forma en la que van subiendo en los	No especifica.

cargos	
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No especifica.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Mixteca	Población de 18 años y más hombres	263
Distrito Electoral	8	Población de 18 años y más mujeres	311
Agencias Municipales	0	Porcentaje de población en situación de Pobreza	83.7 ¹
Agencias de Policía	4	Nivel de Desarrollo Humano	0.6272517, medio ²
Núcleos Rurales	2 ³	Lengua indígena predominante	Mixteco del sur medio
Población Total	877	Población Hablante de Lengua indígena	195
Población Total de Hombres	405	Población hablante de lengua indígena y español	188
Población Total de Mujeres	472	Población que no habla español	0 ⁴
Población de 18 años y más	574		

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, sin embargo en el municipio que se analiza se aprecia el cumplimiento con dicho principio toda vez que participan los ciudadanos y ciudadanas que viven en las Agencias de Policía de Tierra Blanca, Santo Domingo, Cruz Roja, El Carmen y los Núcleos Rurales de El Porvenir, El Progreso, 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 Santo Domingo Ixcatlán, 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 sin ser votadas, se advierte que en la composición del Ayuntamiento del periodo 2017-2019 participaron las mujeres ejerciendo su voto pero no resultó propuesta ninguna mujer para integrar el cabildo municipal.

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 Ixcatlán, Oaxaca, para que impulsen 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 Santo Domingo Ixcatlán, 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 Santo Domingo Ixcatlán, Oaxaca, para que impulsen 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