



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-282/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN PEDRO TOTOLÁPAM, 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 San Pedro Totolápam, 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 San Pedro Totolápam, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 29 de enero de 2018, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/360/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal del municipio de San Pedro Totolápam, Oaxaca, por escrito información 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 San Pedro Totolápam, Oaxaca.** Mediante oficio número 235 de fecha 15 de marzo 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, constituye 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 municipios indígenas

---

<sup>1</sup> 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 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, 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.

---

<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 San Pedro Totolápam, 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 San Pedro Totolápam, 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 SAN PEDRO TOTOLÁPAM, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SAN PEDRO TOTOLÁPAM	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de octubre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	20

<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).



III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietario(as) de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría Primera; 4. Regiduría Segunda; 5. Regiduría Tercera, 6. Regiduría Cuarta; 7. Regiduría Quinta; 8. Regiduría Sexta; 9. Regiduría Séptima; y 10. Regiduría Octava.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) : 3 años
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Comité Electoral (integrado por la autoridad municipal)
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eligen en Asambleas comunitarias;</li> <li>- Los candidatos se presentan por Planillas, boletas foliadas, urnas y mamparas.</li> </ul>
<b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b>  <b>A) ACTOS PREVIOS</b> Previo a la elección, se realizan 2 asambleas conforme a las reglas siguientes: <ol style="list-style-type: none"> <li>I. La Autoridad municipal en funciones, convoca a hombres y mujeres originarios y avecindados de la cabecera municipal;</li> <li>II. Encabezan la Asamblea la Autoridad municipal, el alcalde Único Constitucional, las autoridades Agrarias de Bienes Comunes y Bienes Ejidales;</li> <li>III. El punto más importante es elaborar la pre planilla, esto por medio de la autoridad municipal apoyándose de las autoridades de Bienes Comunes y Bienes Ejidales y los asambleístas;</li> <li>IV. Se proponen a 30 o 40 personas que integrarán la pre- planilla, la cual se da a conocer a la Asamblea general, quien decidirá por diez personas, previo análisis de los candidatos;</li> <li>V. Una vez realizada la votación se presentan a la Asamblea los 10 finalistas, mismos que aparecerán en una boleta (sin especificar el cargo) para que la ciudadanía defina las carteras el día de la elección.</li> </ol> <b>B) ELECCIÓN</b> La elección de autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:	



- I. La Autoridad municipal en funciones, en coordinación con la Autoridad Agraria, emiten la convocatoria para la elección, la cual se da a conocer por micrófono, y carteles que se publican en los lugares más concurridos del municipio y por medio de topiles quienes recorren la cabecera municipal y las Agencias;
- II. La elección se realiza en forma simultánea en las Agencias Municipales, de Policía y Cabecera Municipal de San Pedro Totolápam, Oaxaca;
- III. Se integran mesas de casilla conformada por personas de cada comunidad, así como sus respectivas autoridades, quienes se encargan de recibir y contabilizar los votos de las ciudadanas y ciudadanos, levantar el acta correspondiente y remitirla a la cabecera municipal para la realización del cómputo final;
- IV. Tiene derecho a votar los ciudadanos y ciudadanas originarios y vecindados(as) de la cabecera municipal, de las Agencias Municipales, de Policía, y Núcleos Rurales, que cuenten con credencial de elector y estar inscritos en el padrón del municipio de San Pedro Totolápam, Oaxaca;
- V. Tiene derecho a ser electos como autoridades municipales los hombres y mujeres originarios de la cabecera municipal;
- VI. Las personas que pertenecen a una religión distinta a la mayoría pueden votar y ser electos como autoridades municipales;
- VII. Las personas radicadas fuera de la comunidad no tienen el derecho de votar y ser electas como autoridades municipales, porque se requiere de una residencia efectiva;
- VIII. Para poder emitir su voto la persona se identifica ante la mesa de casilla con su credencial de elector con domicilio en el municipio, acto seguido, se le proporciona una boleta para que vote por el candidato de su preferencia;
- IX. Se levanta un acta de casilla por comunidad, en el que consta la votación obtenida, concentrándose las actas respectivas en la cabecera municipal donde todos los funcionarios de casillas realizan el cómputo final con el visto bueno del presidente municipal; y
- X. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, para su validación.

**C) CONFLICTOS ELECTORALES**

Este municipio no ha presentado conflictos electorales.

VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR

A) CONCEJALES HOMBRES:

- Ser originario y vecindado del municipio;
- Aparecer en el padrón de cargos de la cabecera municipal; y



	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Haber cumplido con servicios en el municipio.</li> </ul> <p><b>B) CONCEJALES MUJERES:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser originarios;</li> <li>- Aparecer en el padrón de cargos;</li> <li>- Haber servido desde que es jefa de familia, madre soltera o viuda.</li> </ul>
VIII. NÚMERO DE CIUDADANOS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elección ordinaria 2013: 579 personas de las cuales 568 hombres y 11 mujeres;</li> <li>- Elección ordinaria 2016: 794 personas de las cuales 655 hombres y 139 mujeres.</li> </ul>
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	Desde hace 20 años aproximadamente las mujeres comenzaron a participar en la Asamblea de elección ejerciendo su derecho de votar; sin embargo, hasta el proceso ordinario 2016 por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas a la Presidencia Municipal para el periodo 2017-2019.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, participan hombres y mujeres, es escalonado, y van subiendo por su buena conducta con y aprobación de la asamblea.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	20 Años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Ciudadanos y ciudadanas de la cabecera municipal.
Características para cumplir los cargos	El sistema de cargos es por familia, cuando es una pareja el responsable es el hombre, si es jefa de familia, madre soltera o viuda, ella será la responsable. Ser originario o casado con una persona de la comunidad (si la



	asamblea lo autoriza), en el caso de los hombres; en el caso de las mujeres ser jefa o jefe de familia, originaria (madre soltera o viuda), mayor de edad, originario y vecino del municipio.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación, se describe de mayor a menor importancia los cargos que componen su sistema: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autoridad Municipal;</li> <li>2. Autoridad de Bienes Ejidales;</li> <li>3. Autoridad de Bienes Comunales;</li> <li>4. Apoyo en la Cocina;</li> <li>5. Auxiliares;</li> <li>6. Comité del Agua Potable;</li> <li>7. Comité de la Clínica;</li> <li>8. Comité del Panteón;</li> <li>9. Comité de Instituciones Educativas;</li> <li>10. Comité del Basurero;</li> <li>11. Vaqueros; y</li> <li>12. Sacristanes.</li> </ol>
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No tener buena conducta, no ser honesto(a), no ser respetuoso(a).

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Valles Centrales	Población de 18 años y más hombres	795
Distrito Electoral	17	Población de 18 años y más mujeres	975
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	77.7 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	2	Nivel de Desarrollo Humano	0.637, Medio <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	2 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Zapoteco
Población Total	2603	Población Hablante de Lengua indígena	227

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

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

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





Población Total de Hombres	1227	Población hablante de lengua indígena y español	206
Población Total de Mujeres	1376	Población que no habla español	5 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	1770		

#### **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, del estudio del expediente que nos ocupa, se advierte que, si bien, el municipio de San Pedro Totolápam, Oaxaca, se integra de seis comunidades como lo son la cabecera municipal y las comunidades de San Juan Guegoyachi, con categoría de Agencia Municipal, Agua Escondida, San José de Gracia, con categoría de Agencias de Policía, Las Margaritas, y El Templador, con categoría de Núcleos Rurales, se advierte que dichas comunidades ya ejercen su derecho a votar, sin embargo, en el mismo no existe constancia alguna que indique que dichas comunidades haya solicitado participar en la elección de sus Autoridades con el derecho a ser votados, por lo que, en este municipio, no se ha presentado la tensión normativa a que se ha hecho referencia, misma que amerite mesas de diálogo para armonizar su Sistema Normativo.

#### **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

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



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 San Pedro Totolápam, Oaxaca, en relación al 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 una mujer en el Ayuntamiento como propietaria en la Presidencia Municipal para el ejercicio 2017-2019.

No obstante, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las autoridades, a la asamblea y municipio de San Pedro Totolápam, 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 San Pedro Totolápam, 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 San Pedro Totolápam, 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**