



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-99/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE COSOLTEPEC, 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 Cosoltepec, 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 Cosoltepec, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 18 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/141/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal de Cosoltepec, 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 Cosoltepec.** Mediante escrito recibido el 14 de marzo del 2018 y 12 de septiembre del mismo año, 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 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 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, dichos municipios tienen la facultad de establecer sus propias normas<sup>2</sup> e incluso, de llenar las lagunas legales que existan dentro de su Sistema Normativo que se encuentre

---

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

<sup>2</sup> Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN 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, 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 Cosoltepec, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto, no exime de

---

<sup>3</sup> Tesis de Jurisprudencia XXVII. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.



un ulterior Control de Constitucionalidad y Convencionalidad al analizar los actos concretos que den origen.

**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 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 Cosoltepec**. 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 COSOLTEPEC, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

<b>COSOLTEPEC</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Segunda quincena de octubre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	10
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidencia municipal; 2. Sindicatura municipal; 3. Regiduría de hacienda; 4. Regiduría de educación; y

<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).



	5. Regiduría de obras.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Autoridades municipales y mesa de los debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Elijen en Asamblea general. Por ternas y a mano alzada.

### MÉTODO DE ELECCIÓN

#### A) ACTOS PREVIOS

Previo a la elección, realizan las siguientes acciones y conforme a las siguientes reglas:

- I. Llevan a cabo un congreso que denominan “Congreso Cosoltepecano” (en el presente año 2018, celebraron el VI Congreso el día 25 de agosto de 2018), en el que adoptan acuerdos, entre otros, relativos a la elección de sus Autoridades.
- II. Se lleva a cabo una Asamblea general con la finalidad de someter a los asambleístas la aprobación o no de los resolutivos alcanzados en el Congreso Cosoltepecano, (En el presente año, los acuerdos del congreso fueron aprobados en Asamblea General Extraordinaria del 26 de agosto de 2018).
- III. Conforme a los resultados del congreso aprobados en Asamblea, correspondientes a la mesa número 3. Aspecto social segunda parte. Punto 3.1 Nombramiento de la Autoridad Municipal Mediante el Sistema Normativo Interno.- Párrafo 10 establecieron: *“La Autoridad Municipal será la encargada de convocar a una Asamblea previa a las elecciones en un periodo de dos meses antes de las elecciones, donde se darán a conocer los padrones de las Instituciones Comunitarias Cosoltepecanas y del municipio, donde se definirán los mecanismos que establezca la Asamblea de cómo se llevarán a cabo las elecciones de la Autoridad Municipal”*.
- IV. La Autoridad Municipal en funciones emite la convocatoria respectiva;
- V. Participan en la Asamblea previa ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que habitan en la cabecera, así como personas vecindadas y radicadas fuera de la comunidad; y
- VI. Los puntos más importantes que se tratan son: la identificación de las ciudadanas y ciudadanos que pueden votar y ser votados, asegurar la participación de toda la ciudadanía en la Asamblea de elección, garantizar la inclusión de las mujeres en la conformación del Ayuntamiento y definir el método de elección.



## **B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN**

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

- I. La Autoridad municipal en funciones emite la convocatoria correspondiente;
- II. La convocatoria se realiza por escrito y se publica en los lugares más concurridos y visibles de las Agencias municipales, Agencia de Policía y comunidad, así mismo, se da a conocer mediante perifoneo, además, la Policía Urbana recorre el municipio para entregar citatorios. A las personas radicadas fuera de la comunidad se les convoca por oficio, dirigido al Presidente de la Institución Comunitaria Cosoltepecana;
- III. Se convoca a hombres y mujeres originarias del municipio, habitantes de la cabecera, de las agencias municipales y agencia de policía, así como las personas avecindadas y radicadas fuera de la comunidad;
- IV. La Asamblea Comunitaria tiene la finalidad de elegir a las Autoridades municipales, se lleva a cabo en el Centro Deportivo Cosoltepec, que se encuentra en la cabecera del municipio;
- V. Instalada la Asamblea se nombra una mesa de los debates que se encarga de presidir la elección;
- VI. En el año 2013 y 2016, las candidatas y candidatos se presentaron mediante ternas, las y los asambleístas emitieron su voto a mano alzada, sin embargo el método de elección de concejales se realiza conforme a los acuerdos que se toman en la Asamblea previa;
- VII. “Para el caso del Presidente Municipal dé a conocer su visión de propuesta de trabajo, nombradas las ternas se darán cinco minutos de exposición a cada uno”.
- VIII. Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que viven en la cabecera municipal, en las agencias municipales y agencia de policía, así como personas avecindadas y radicadas fuera de la comunidad, siempre y cuando cumplan con sus obligaciones y tengan una participación activa para el beneficio de su municipio;
- IX. Se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración del Ayuntamiento electo, firmando la Autoridad municipal, mesa de los debates y la ciudadanía asistente; y
- X. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral.

## **C) CONFLICTOS ELECTORALES**

Mediante acuerdo CG-IEEPCO-SIN-76/2013, el Consejo General del IEEPCO declaró la validez de la elección. Este acuerdo fue impugnado ante el Tribunal



Electoral local por un grupo de ciudadanos, alegando que la mayoría de los asambleístas no residen en la comunidad, que la candidata ganadora no obtuvo la mayoría y contraviene la elegibilidad de algunos concejales, formándose el expediente JNI/56/2013, mismo que se resolvió confirmando el acuerdo emitido por el IEEPCO.

En el 2016 se promovió Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos, en contra del acuerdo IEEPCO-CG-SNI-302/2016 dictado por el Consejo General del IEEPCO, por el que se calificó como jurídicamente válida la elección, argumentando que el Concejo General del IEEPCO no tomó en cuenta escritos presentados por ciudadanos y ciudadanas del municipio de Cosoltepec, así como irregularidades en la Asamblea previa y en la Asamblea de Elección, en relación al número de asistentes y la instalación ilegal de la Mesa de los Debates, al resolver el TEEO determinó declarar infundados los agravios y confirmar el acuerdo del Concejo General. Dicha sentencia fue impugnada ante la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formándose el expediente SX-JDC-159/2017, al resolver la Sala Regional Xalapa del TEPJF resolvió confirmar la Sentencia del Tribunal Electoral local.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES: Ser mayor de 18 años, no tener antecedentes penales, disposición de servir y cumplir con sus obligaciones.</p> <p>B) CONCEJALES MUJERES: Ser mayor de 18 años, no tener antecedentes penales, disposición de servir y cumplir con sus obligaciones.</p>
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>A) Hombres: 189 B) Mujeres: 175 Total: 364</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>Aproximadamente desde hace 40 años las mujeres participan en las Asambleas ejerciendo su derecho a votar. A partir del año 1992 fueron electas por primera vez, en los siguientes cargos y periodos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1993-1995, Presidenta municipal, tesorera y secretaria municipal.</li> <li>- 2008-2010, Presidenta municipal</li> </ul>



	<p>suplente y regidora de hacienda suplente.</p> <p>- 2014-2016, Presidenta municipal, tesorera municipal, secretaria municipal, regidora de educación y regidora de hacienda suplente.</p> <p>- 2017-2019, Regidora de educación propietaria y suplente, regidora de hacienda, tesorera municipal y secretaria municipal.</p>
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	No cuentan con Sistemas de Cargos.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	No aplica.
Quiénes participan en el sistema de cargos	No aplica.
Características para cumplir los cargos	No aplica.
Forma en la que van subiendo en los cargos	No aplica.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No aplica.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Mixteca	Población de 18 años y más hombres	294
Distrito Electoral	6	Población de 18 años y más mujeres	367
Agencias Municipales	2	Porcentaje de población en situación de Pobreza	67.919 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	1	Nivel de Desarrollo Humano	0.639, medio <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	0 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Mixteco de la frontera Puebla-Oaxaca

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

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

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



Población Total	866	Población Hablante de Lengua indígena	176
Población Total de Hombres	394	Población hablante de lengua indígena y español	165
Población Total de Mujeres	472	Población que no habla español	0 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	661		

#### **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 del estudio en cuestión se aprecia el cumplimiento con dicho principio toda vez que cuenta con cuatro comunidades (Cabecera Municipal y tres Agencias Municipales), quienes conforme a las normas del último proceso, participan en la elección de sus Autoridades municipales.

#### **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.

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



Por esta razón, para la elaboración del presente Dictamen se realizó un análisis del método electoral del municipio de Cosoltepec, 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, se advierte que en la composición del Ayuntamiento del periodo 2017-2019 se integró a 5 mujeres en el cargo de Regidora de Educación Propietaria, Regidora de Educación Suplente, Regidora de Hacienda, Tesorera Municipal y Secretaria 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 Cosoltepec, 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:

#### **DICTAMEN**

**PRIMERO.** Se identifica como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de Cosoltepec, 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 las Autoridades del municipio de Cosoltepec, 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 31 de julio de 2018.

**ENCARGADO DEL DESPACHO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SISTEMAS  
NORMATIVOS INDÍGENAS**

**LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ**