

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-348/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO PEÑASCO, 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 San Mateo Peñasco, 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 San Mateo Peñasco, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 20 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/180/2018, y una segunda solicitud el 2 de mayo de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/1169/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad Municipal de San Mateo Peñasco, 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 San Mateo Peñasco, Oaxaca.** Mediante escrito recibido el 19 de julio del 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 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

---

<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.



legales que existan dentro de su Sistema Normativo que se encuentre vigente, a fin de atender situaciones contemporáneas o resolver 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 San Mateo Peñasco, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así

---

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



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 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.
2. De la información proporcionada por la Autoridad Municipal, se advierte que propuso reinstaurar el método tradicional que estuvo vigente en su municipio hasta antes que la Agencia municipal solicitara participar en la Elección de las Autoridades municipales (año 2010); no obstante tal decisión no cuenta con el consenso de la Agencia Municipal de San Pedro el Alto, como quedó acreditado en la reunión de trabajo realizado el día 22 de agosto de 2018, además que existe un diferendo respecto de la distribución de recursos.

En tal sentido, esta Dirección Ejecutiva estima que el método electivo que debe prevalecer es el que utilizó el municipio en la elección ordinaria 2016 en el que se contempló la participación de la Agencia y todos los barrios que integran el municipio pues además de contar con el consenso comunitario, fue convalidado por los Tribunales Electorales. Sobre esta base, se procedió a identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de San Mateo Peñasco, 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 MATEO PEÑASCO, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

<b>SAN MATEO PEÑASCO</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de octubre. La última elección se realizó en el mes de diciembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	23
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; 5. Regiduría de Salud; 6. Regiduría de Educación; 7. Regiduría de Mercado; 8. Regiduría de Cultura y Recreación; 9. Regiduría de Agua y Alcantarillado; 10. Regiduría de Seguridad Pública; 11. Tesorería Municipal; 12. Secretaría Municipal; y 13. Alcaldía Única Constitucional. No se elige suplencia para la Tesorería, Secretaría Municipal ni para la Alcaldía.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes por 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	La Autoridad Municipal en funciones o la Comisión de Seguimiento Electoral.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea general comunitaria.  Los cargos municipales se distribuyen

<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).



	<p>mediante cuatro sorteos en tómbola entre la cabecera, los barrios y la Agencia Municipal. Cada comunidad propone una terna de candidatos para los cargos que les correspondió y la ciudadanía emite su voto pintando una raya en un pizarrón.</p>
<p><b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b></p> <p><b>A) ACTOS PREVIOS</b></p> <p>Debido a la solicitud de la Agencia Municipal de participar en la elección de sus Autoridades municipales, en el año 2016 realizaron reuniones previas a su elección para la conformación de una Comisión de Seguimiento Electoral integrada por todas las localidades, Barrios y Agencia Municipal, en donde Participaron representantes de cada localidad, jefes de barrio y Agente Municipal de San Pedro el Alto.</p> <p>Conformado el Comité, definieron la fecha de elección, el método de elección, estableciendo que se realizara mediante una tómbola y sorteo de los cargos para establecer qué cargos le correspondería a cada localidad.</p> <p><b>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN</b></p> <p>La elección de Autoridades se realiza conforme a las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. La Autoridad Municipal en funciones, emite la convocatoria correspondiente;</li> <li>II. La convocatoria se da a conocer de manera escrita se publica en los lugares más visibles del municipio, así como también en sus localidades, Barrios y Agencia Municipal;</li> <li>III. Se convoca para que participen en la Asamblea de elección, hombres y mujeres originarios(as) que residan en la cabecera municipal, así como personas vecindadas de localidades, barrios y agencia municipal;</li> <li>IV. La Asamblea, se lleva a cabo en el corredor del palacio municipal que se encuentra en la cabecera del municipio, es instalada por la autoridad municipal en funciones, tienen como finalidad elegir a las y los concejales del Ayuntamiento;</li> <li>V. Se elige una mesa de los debates que se encarga de conducir la Asamblea de elección;</li> <li>VI. Se realizan cuatro sorteos colocando los cargos del Ayuntamiento en una tómbola y se le asignan dichos cargos a la localidad que por dicho sorteo le corresponda. Una vez asignados los cargos, las localidades presentan una terna de candidatos a la Asamblea</li> </ol>	



- general. Los assembleístas emiten su voto pintando una raya en el pizarrón por el candidato de su preferencia;
- VII. Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que residan en la cabecera municipal, en las localidades, barrios y en la agencia municipal, así como avecindados. Todas las personas participan con derecho a votar y ser votadas;
  - VIII. Se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración del Ayuntamiento electo, firmando la Autoridad Municipal en funciones, Bienes Comunes, Consejo de Vigilancia, jefes de Barrio, Agente Municipal y la ciudadanía asistente; y
  - IX. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral.

**C) CONFLICTOS ELECTORALES**

La elección ordinaria 2016, fue impugnada por la Agencia Municipal de San Pedro el Alto, quien argumentó que no fueron convocados a la elección. De la impugnación conoció el Tribunal Electoral local, dando lugar a los expedientes JNI/05/2017, y acumulados JNI/11/2017, JNI/18/2017 y JDCI/23/ 2017, quien al resolver determinó invalidar la elección, revocando el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-341/2016.

A su vez esta resolución fue impugnada ante la Sala Xalapa (expediente SX-JDC-1/2017) que al resolver declaró la validez de la elección, no obstante, ordenó al Presidente Municipal, para que realice una asamblea general comunitaria a fin de incorporar a los concejales que les correspondía a la Agencia de San Pedro el Alto y Barrio de San Marcos, mismo que se dio cumplimiento mediante asamblea general comunitaria celebrada el 30 de julio de 2017.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES:                      - Buen historial en la comunidad, responsables, mayor de edad, originarios de la cabecera municipal, de los barrios, colonias, rancherías y de la agencia municipal.</p> <p>B) CONCEJALES MUJERES:                      - Buen historial en la comunidad, responsables, mayor de edad, originarios de la cabecera municipal, de los barrios, colonias, rancherías y de la agencia municipal.</p>
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE</p>	<p>278 hombres y 285 mujeres.</p>



PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	En el 2016 fueron electas mujeres para fungir como propietarias y suplentes de la Regiduría de Hacienda y Regiduría de Mercado; asimismo como suplentes en la Regiduría de Salud y Regiduría de Seguridad Pública. En la elección extraordinaria parcial del año 2017 para complementar el cabildo municipal, eligieron a una Presidenta suplente.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	La cabecera y la Agencia cuentan con su propio sistema de cargos, sin embargo, no se toma en cuenta para ser Autoridad Municipal. En las comunidades, el sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, participan hombres y mujeres, van subiendo de cargo de acuerdo con el grado de participación en trabajos de la comunidad (tequios, asambleas, cooperaciones).
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	Cada localidad cuenta con sus Sistema de cargos, tienen el reconocimiento por la comunidad cabecera municipal.
Forma en la que van subiendo en los cargos	Los cargos municipales que integran el sistema municipal son: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidencia Municipal;</li> <li>2. Sindicatura Municipal;</li> <li>3. Regidurías;</li> <li>4. Tesorería Municipal;</li> <li>5. Secretaría Municipal; y</li> <li>6. Alcaldía Única Constitucional.</li> </ol>
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Discapacidad y no ser originario de la comunidad cabecera municipal.



XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Mixteca	Población de 18 años y más hombres	571
Distrito Electoral	8	Población de 18 años y más mujeres	708
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	85.63 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.49, bajo <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	0 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Mixteco de San Mateo Peñasco
Población Total	2116	Población Hablante de Lengua indígena	1759
Población Total de Hombres	973	Población hablante de lengua indígena y español	1455
Población Total de Mujeres	1143	Población que no habla español	2844 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	1279		

#### **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 la Agencia de San Pedro el Alto, 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

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

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

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

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



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 San Mateo Peñasco, 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 2017-2018 se integró a 6 mujeres en el cargo de Regidora de Hacienda, Regidora de Mercado y suplente de Regidora de Hacienda, suplente de Regidora de Salud, Suplente de Regidora de Mercado y Suplente de Regidora de Seguridad Pública y de Presidenta suplente.

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 San Mateo Peñasco, 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.

**SIXTA. 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 Mateo Peñasco, 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 San Mateo Peñasco, 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 23 de septiembre de 2018.

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

**LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ**