



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-399/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN ANTONIO TEPETLAPA, 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 Antonio Tepetlapa, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas.

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 Antonio Tepetlapa, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 26 de enero de 2018, mediante oficio número IEEPCO/DESNI/412/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal del municipio de San Antonio Tepetlapa, Oaxaca, información por escrito 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. **Oficio de la Autoridad municipal.** Con fecha 12 de agosto de 2018, se recibió el oficio número 0105, signado por el Presidente Municipal del municipio de mérito, en el que informó que no ha sido posible dar contestación al diverso IEEPCO/DESNI/412/2018, ya que se estaban haciendo los trabajo de información a la comunidad.
- IV. **Información relativa al Sistema Normativo del municipio de San Antonio Tepetlapa, Oaxaca.** Habiendo transcurrido el plazo legal, la Autoridad del Municipio que nos ocupa, no remitió la información solicitada, por tal razón, esta Dirección Ejecutiva realizó la revisión



de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio, así como el dictamen aprobado mediante acuerdo IEEPCO-CG-SIN-04/2015.

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 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, los municipios indígenas 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 correspondiente 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

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.

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



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 Antonio Tepetlapa, 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 al análisis 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. 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 Antonio Tepetlapa, 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.

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 SAN ANTONIO TEPETLAPA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SAN ANTONIO TEPETLAPA	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Entre los meses de septiembre y octubre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	14
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietario(as) y suplentes : 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; 5. Regiduría de Educación; 6. Regiduría de Cultura, y 7. Regiduría de Salud.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietario(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autoridad Municipal; ▪ Mesa de los debates, y ▪ Consejo de tata mandones.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea Comunitaria. <ul style="list-style-type: none"> • En el proceso ordinario 2013 la designación de los candidatos fue de forma directa, las y los asambleístas emitieron su voto a mano alzada; • En la elección extraordinaria 2017 con la participación de la Agencia Municipal, el proceso de designación de candidatos fue voluntario, ya que, cada persona propietaria que deseara formar parte del cabildo municipal y cumpliera con los requisitos pasara al frente de la asamblea con su respectivo



	<p>suplente, y los asambleístas emitieron su voto a mano alzada para determinar el cargo que deberían ocupar.</p>
<p style="text-align: center;">MÉTODO DE ELECCIÓN</p> <p>A) ACTOS PREVIOS</p> <p>Previo a la elección de autoridades en el municipio de San Antonio Tepetlapa, se realizan los siguientes actos:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La Autoridad municipal en funciones, realiza cuantas mesas de trabajo serán necesarias con ciudadanos y ciudadanas representativos del municipio para tratar lo relativo al procedimiento de elección del próximo Ayuntamiento. <p>B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN</p> <p>La elección de las Autoridades municipales se realiza conforme a lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. La Autoridad municipal en función en conjunto con el representante de los Tatamandones, Alcalde Único Constitucional, Presidente del Comisariado de Bienes Comunes, Presidente del Consejo de Vigilancia y el Presidente de la Asociación Ganadera local, emiten por escrito la convocatoria para la elección; II. La convocatoria es publicada en los lugares más visibles y concurridos de la cabecera municipal y de la Agencia de San Pedro Tulixtlahuaca, además, se emiten citatorios y se realiza el perifoneo correspondiente; III. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas de la cabecera municipal y de la Agencia Municipal de San Pedro Tulixtlahuaca; IV. La Asamblea comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal, y se lleva a cabo en la explanada del Palacio Municipal de San Antonio Tepetlapa, Oaxaca; V. En la Asamblea general comunitaria de elección, la Secretaría municipal procede a pasar lista de asistencia, acto seguido el Presidente Municipal declara la instala, se aprueba el orden del día y se nombra la Mesa de los Debates, quienes se encargarán de continuar con el desarrollo de la Asamblea; VI. Tiene derecho a votar todos los ciudadanos y ciudadanas de San Antonio Tepetlapa (cabecera municipal) y de la Agencia Municipal de San Pedro Tulixtlahuaca; VII. Tienen derecho a ser electos como autoridad municipal en las diferentes carteras los ciudadanos y ciudadanas originarios y vecinos de San Antonio Tepetlapa (cabecera municipal), y por el momento en la Regiduría de Educación los ciudadanos y ciudadanas de la San Pedro Tulixtlahuaca, ya que acordaron que su incorporación será de forma 	



- paulatina;
- VIII. El procedimiento de designación de los candidatos y candidatas a cargos de elección popular en el proceso 2013 se realizó de forma directa y la los asambleístas emitieron su voto a mano alzada, y en la elección extraordinaria 2017 con la participación de la Agencia Municipal, el proceso de designación de candidatos fue voluntaria ya que cada persona propietaria que deseara formar parte del cabildo municipal y cumpliera con los requisitos pasara al frente de la asamblea con su respectivo suplente; los asambleístas emitieron su voto a mano alzada para determinar el cargo que deberían ocupar;
- IX. Al término de la Asamblea se levanta el acta correspondiente en la consta la integración y duración del Ayuntamiento electo, firmando y sellando las autoridades que en ella intervinieron y se anexa la lista de asistencia de los asambleísta; y
- X. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana para su calificación.

C. CONFLICTOS ELECTORALES

Durante el proceso electoral de 2013 los conflictos surgen desde la etapa de preparación de la elección, derivada de la pugna de grupos de poder en la cabecera municipal y una serie de denuncias de carácter penal presentadas por la Autoridad municipal en funciones, por la supuesta comisión de delitos de ciudadanos que querían contender en la elección ordinaria;

Posterior a la asamblea de elección ordinaria, un grupo de ciudadanos presentó ante el IEEPCO, escritos de inconformidad. La DESNI, celebró mesas de mediación con las partes en conflicto, sin llegar a acuerdo alguno, y el 19 de diciembre de 2013 el Consejo General de este Instituto, calificó como legalmente válida la elección ordinaria mediante acuerdo CG-IEEPCO-SNI-89/2013. Dicho acuerdo fue recurrido ante el TEEO, por la autoridad municipal en funciones y un grupo de ciudadanos mediante el juicio JNI/72/2013, mismo que confirmó la validez de la elección. A su vez esta resolución fue impugnada ante la Sala Superior del TEPJF con sede en Xalapa Veracruz, mediante el juicio SX-JDC-49/2014, quien confirmó la validez de la elección.

Durante el proceso electoral de 2016, el conflicto surgió ante la petición de ciudadanos y ciudadanas de la Agencia Municipal de San Pedro Tulixtlahuaca, de participar en la elección de las Autoridades Municipales. La Dirección ejecutiva, celebró mesas de medicación entre representantes de ambas comunidades alcanzando acuerdos que sometieron a consideración de la Asamblea de la cabecera para que participara la Agencia municipal, no obstante, se reiteró el rechazo a dicha participación.

En estas condiciones se celebró la elección ordinaria el 16 de octubre de 2016



por lo que el Consejo General de este Instituto mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SIN-328/2016, calificó como jurídicamente no válida dicha elección, exhortando a la autoridad de San Antonio Tepetlapa a celebrar una nueva elección. Este acuerdo fue impugnado ante el TEEO, mediante el juicio JNI/85/2016, quien determinó confirmar la invalidez de la elección. A su vez esta resolución fue impugnada ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, mismo que de igual modo confirmó la invalidez de la elección, por lo que la DESNI, instauró nuevamente mesas de mediación.

El 02 de abril de 2017, se celebró la elección extraordinaria con la inclusión de la Agencia Municipal de San Pedro Tulixtlahuaca y por ser la primera vez que participaron acordaron que se incorporaría en forma paulatina otorgándoles en forma directa la Regiduría de Educación. El Consejo General de este Instituto, mediante acuerdo IEEPCO-CG-SNI-04/2017, calificando como jurídicamente válida dicha elección. Este acuerdo fue impugnado ante el TEEO, quien al resolver el juicio JNI/170/2017, confirmó la validez de la elección.

<p>VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>Los hombres y mujeres deben reunir los requisitos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser originario(a) y vecino(a) del municipio; 2. Ser mayor de edad; 3. Ser reconocido(a) en la comunidad como una persona honrada y de buenas costumbres; 4. Estar en posibilidades de ocupar el cargo; y 5. Cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>Un total de 864 personas entre hombres y mujeres.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>De las documentales en consulta se desprende que las mujeres han participado en las Asambleas de elección ejerciendo su derecho de votar, y a partir de la elección del año 2016, fueron electas como</p>



	propietaria y suplente en la Regiduría de Educación.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos por usos y costumbres, participan hombres y mujeres, originarios y vecinos de San Antonio Tepetlapa, Oaxaca.
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 y vecinos de San Antonio Tepetlapa, Oaxaca.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación se describen los cargos de mayor jerarquía que existen en el municipio: <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 Cultura; y 7. Regiduría de Salud. <p>La Agencia municipal tiene su propio sistema de cargos y sus propias reglas para ejercerlos.</p>
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos.	Sin referencia documental.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Costa	Población de 18 años y más hombres	1,060
Distrito Electoral	22	Población de 18 años y más mujeres	1,257
Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	90,7 ⁵

⁵ Fuente: CONEVAL, 2010



Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.585501, bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Mixteco del oeste de la costa
Población Total	4,394	Población Hablante de Lengua indígena	3,506
Población Total de Hombres	2,111	Población hablante de lengua indígena y español	2,688
Población Total de Mujeres	2,283	Población que no habla español	784 ⁸
Población de 18 años y más	2,317		

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, de la documentación electoral relativa a los años 2010, 2013 y 2016, se puede apreciar que el municipio de San Antonio Tepetlapa, Oaxaca, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de los ciudadanos y ciudadanas que viven en las Agencia Municipal de San Pedro Tulixtlahuaca, 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.

⁶ FUENTE, PNUD, Mexico, 2010

⁷ Fuente: LXI Legislatura del Estado

⁸ Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



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 Antonio Tepetlapa, Oaxaca, en relación al cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a las última elección celebrada en este municipio, se observa que las mujeres han participado ejerciendo su derecho a votar, de igual forma, para garantizar la inclusión y participación efectiva de la mujer, en la elección 2016, fueron electas las ciudadanas Josefina Perales López y María Luisa Perales Damián, como propietaria y suplente en la Regiduría de Educación, cumpliendo dicha elección con las reglas del sistema normativo interno (usos y costumbres) del municipio, y además con el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, sin embargo dicha participación ha sido incipiente.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, de estimarlo procedente, exhorte a las autoridades, a la asamblea y municipio de San Antonio Tepetlapa, 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 Antonio Tepetlapa, 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 Antonio Tepetlapa, 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