

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-10/2019 POR EL QUE SE ORDENA EL REGISTRO Y PUBLICACIÓN DEL DICTAMEN QUE IDENTIFICA EL MÉTODO DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES, ASÍ COMO EL ESTATUTO ELECTORAL COMUNITARIO DEL MUNICIPIO DE SANTA MARÍA PEÑOLES, OAXACA, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA EMITIDA POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE OAXACA, EN EL EXPEDIENTE JNI/26/2019.

---

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 Santa María Peñoles, Oaxaca, que electoralmente se rige por Sistemas Normativos Indígenas.

#### ANTECEDENTES

- I. **Pluriculturalidad y régimen de Sistemas Normativos Indígenas.** Oaxaca es una entidad multiétnica, pluricultural y multilingüe, sustentada en la presencia y diversidad de los 15 pueblos y comunidades indígenas que conviven en nuestro territorio. Esta pluriculturalidad ha exigido la adecuación de nuestro marco jurídico e institucional para garantizar la pervivencia de las comunidades y pueblos, sus formas de organización y de manera especial, sus normas e instituciones políticos electorales; en tal sentido, en nuestra Entidad se han reconocido dos sistemas políticos para la elección de las Autoridades municipales, el régimen de Sistemas normativos indígenas y el régimen de partidos políticos y candidaturas independientes. En este contexto, para la eficaz participación y coadyuvancia de este Instituto en el régimen de sistemas normativos indígenas, asimismo, para generar certeza en la elección de autoridades de los municipios sujetos a dicho régimen, el artículo 278 de la LIPEEO dispone que se debe identificar su método y, en su caso, aprobar sus Estatutos Electorales 90 días anteriores al inicio del año electoral, previa solicitud de información correspondiente.
- II. **Presentación de Estatuto Electoral Comunitario.** Como antecedente se refiere que, el día 19 de julio de 2013, la otra autoridad municipal de Santa María Peñoles presentó en este Instituto, mediante oficio número 101/2013, un Estatuto Electoral Comunitario que, según su dicho, regiría para el trienio 2014-2016, así como el acta de Asamblea y listas que lo avalaban.





- III. Solicitud de información.** Mediante oficio número IEEPCO/DESNI/118/2018 de 12 de enero de 2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a las Autoridades municipales del referido municipio, información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de sus sistemas normativos relativa a la elección de sus Autoridades o en su caso, presentaran sus Estatutos Electorales Comunitarios.
- IV. Información relativa a los Sistemas Normativos de los municipios en estudio.** Sobre el particular, se toma en cuenta la siguiente documentación:
- a) Solicitud de mediación y consulta de fecha 13 de septiembre de 2018, presentada en la oficialía de partes de este Instituto, misma que fue formulada por ciudadanos que integran el Comité para Elecciones democráticas de Santa María Peñoles, con el fin de modificar su método de elección al que adjuntaron la petición de un grupo de ciudadanos de dicho municipio.
  - b) Mediante oficios IEEPCO/DESNI/1883/2018 e IEEPCO/DESNI/1884/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, convocó a la Autoridad Municipal de Santa María Peñoles a una reunión de trabajo, misma que fue programada para el día 19 de septiembre de 2018, con el fin de dialogar lo relacionado al procedimiento electoral de su municipio, lo anterior ante la solicitud de modificar el método de elección de dicho municipio.
  - c) La Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas celebró mesa de mediación el día 19 de septiembre de 2018, entre los peticionarios y las Autoridades Municipales, en la que ambas partes, sustancialmente acordaron lo siguiente:

*“UNICO. - El Presidente Municipal se compromete a convocar a los ciudadanos presentes a las mesas de diálogo a desarrollarse en la cabecera municipal y tratar el tema electoral que nos ocupa, una vez que se consulte con su cabildo sobre una posible fecha”*
  - d) El Presidente Municipal del municipio que nos ocupa, mediante oficio 65 recibido el 21 de septiembre del presente año, solicitó a este Instituto,



prórroga para el dictamen de su método electoral, dada la petición de sus ciudadanos de cambiar el método de elección.

- V. **Catálogo de municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.** Mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-33/2018, de 4 de octubre de 2018, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, aprobó el Catálogo General de los municipios que eligen a sus Autoridades mediante el Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, respecto del municipio que nos ocupa, en el Dictamen DESNI-IEEPCO-CAT-402/2018 se concedió la prórroga solicitada por la Autoridad municipal, señalando que no debía exceder un plazo razonable para identificar el método de elección del municipio de Santa María Peñoles, Oaxaca.
- VI. **Mesas de diálogo.** A solicitud de la Autoridad Municipal de Santa María Peñoles, se convocó a todas las autoridades auxiliares que conforman dicho municipio a la reunión de trabajo celebrada el 7 de noviembre de 2018, en la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas<sup>1</sup>. En dicha reunión se acordó, que las autoridades del referido municipio analizarían la solicitud del denominado Comité para las Elecciones Democráticas, asimismo, las referidas autoridades acordaron procesar un Estatuto Municipal Electoral con el aval de las asambleas comunitarias, mismo que se presentaría en el mes de diciembre de 2018.
- VII. **Resolución del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.** Con fecha 4 de diciembre de 2018 el Tribunal Local, emitió la resolución en el expediente JNI/51/2018 del Juicio de los Sistemas Normativos Internos promovido por integrantes del Comité para las Elecciones Democráticas de Santa María Peñoles, Oaxaca, en donde ordenó al Consejo General de este Instituto iniciara el procedimiento de mediación para consensar sobre la pertinencia de llevar a cabo una consulta en el citado municipio a fin de determinar si la ciudadanía está de acuerdo en modificar un aspecto de su método de elección de autoridades municipales.
- VIII. **Mesa de mediación.** El 20 de febrero de 2019, sin la asistencia de la autoridad municipal, los recurrentes del juicio JNI/51/2018, acordaron, citar a las próximas reuniones de trabajo a las autoridades siguientes: Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Asuntos Indígenas, Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, Comisión de Democracia y

<sup>1</sup> En lo subsecuente las mesas de mediación y dialogo se celebrarán ante la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

- Participación Ciudadana del Congreso del Estado, con la finalidad de tomar acuerdos tendientes a la realización de la consulta a las comunidades del municipio que nos ocupa.
- IX.** **Mesa de mediación.** Posteriormente, en las reuniones del 1, 11 y 29 de marzo de 2019, solo asistieron los ciudadanos integrantes del Comité para Elecciones Democráticas de Santa María Peñoles, sin presencia de las autoridades municipales, por lo que las referidas reuniones de trabajo fueron reagendas para fechas subsecuentes.
- X.** **Mesa de mediación.** En mesa de trabajo celebrada el 4 de abril de 2019, el denominado Comité para Elecciones Democráticas y la Autoridad Municipal de Santa María Peñoles, llegaron a los siguientes acuerdos:
- La autoridad municipal se compromete a terminar y presentar el Estatuto Electoral el día 18 de abril del año 2019.
  - Conformar un órgano o comisión que se encargara de poner a consideración de las asambleas comunitarias el Estatuto Electoral.
  - El órgano o la comisión estará conformado por 3 ciudadanos del cabildo municipal y 3 ciudadanos del Comité de Elecciones Democráticas y de manera conjunta convocaran a las autoridades auxiliares de las 33 localidades que integran el municipio para determinar quiénes se integraran a dicha comisión.
  - Reunirse a las 10:00 horas del día 21 de abril de 2019, en la cabecera municipal con las autoridades auxiliares de las 33 localidades que integran el municipio para definir la agenda de trabajo y el formato de las Asambleas.
- XI.** **Acta de acuerdo.** El 21 de abril de 2019, reunidos en el salón de juntas del H. Ayuntamiento de Santa María Peñoles, la Autoridad Municipal; así como las agencias municipales de policía y representaciones de diversas localidades,<sup>2</sup> acordaron regresar a sus localidades y convocar a una reunión para preguntar a sus ciudadanos si están de acuerdo en consensar un nuevo método de elección, programando la siguiente reunión para el 15 de mayo misma que no tuvo verificativo por falta de cuórum de acuerdo al oficio numero 025 signado por la autoridad municipal y recibido en este Instituto el día 29 de mayo del año en curso.

---

<sup>2</sup> Representante de la ranchería Buena Vista Estetla, Agente Municipal del Duraznol Peñoles, Agente Municipal Cañada de Hielo, Agente de Policía Carrizal Peñoles, Agente de Policía Cerro de Águila Tepantepec, Representante del Núcleo Rural Corral de Piedra, Agente de Policía los Sabinos Estetla, Representante del Núcleo Rural Progreso Estetla, Agente Municipal Recibimiento Peñoles, Agente Municipal Rio Cacho, Agente de Policía Rio Contreras, Agente de Policía Rio Manzanita, Agente de Policía Rio Hondo Estetla, Agente de Policía Rio V Estetla, Agente Municipal Rosario Peñoles, Agente Municipal San Pedro Cholula y Agente de Policía Tierra Caliente Tepantepec.



- XII. Solicitud de mesas de trabajo.** Mediante escrito recibido el 9 de mayo del 2019, ante la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, las siguientes 16 Agencias Municipales de Santa María Peñoles solicitaron realizar mesas de trabajo, ya que hasta la fecha de presentación de su escrito no existía acuerdo respecto a la convocatoria para aprobar el estatuto electoral; anexando al mismo, actas de asamblea comunitarias de sus respectivas localidades, en las cuales deciden el método de elección mediante planillas y urnas. Dichas Agencias son Manzanito Tepantepec, San Mateo Tepantepec, San José Contreras, Santa Catarina Estetla; las Agencias de policía de El Carrizal Tepantepec, Tierra Caliente Tepantepec, San Isidro Buenavista Tepantepec, Llano Verde Tepantepec, Rio V Estetla, Rio Hondo; los representantes del Núcleo Rural Morelos Uno, Corral de Piedra, Progreso Estetla, Peña de Letra, Mamey Tepantepec y Representante de Mano de León Tepantepec, todos pertenecientes al municipio de Santa María Peñoles;
- XIII. Mesa de mediación.** Con fecha 29 de mayo de 2019, la Autoridad Municipal, las Agencias Municipales, de Policía y Núcleos Rurales señalados en la fracción IX, a excepción de la Agencia Municipal del Manzanito Tepantepec; y con la asistencia de la Agencia de Policía de Cerro del Águila Tepantepec; llegaron a los acuerdos siguientes:
- Señalaron fecha y hora para la celebración de la mesa de mediación inmediata misma que tendría verificativo el día 3 de junio de 2019.
  - Que, en la próxima reunión de trabajo, no asistirán representantes de los partidos políticos, asesores y abogados, ni los integrantes del denominado Comité para Elecciones Democráticas de Santa María Peñoles.
  - Finalmente, acordaron que la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas emitiría los citatorios correspondientes para las 16 localidades faltantes, mismos que serán notificados por la autoridad municipal.
- XIV. Mesa de mediación.** El 3 de junio del presente año, en reunión de trabajo de la Dirección Ejecutiva DESNI, con las representaciones de las comunidades de Santa María Peñoles<sup>3</sup>, se les hizo de su conocimiento el

---

<sup>3</sup> San Mateo Tepantepec, San Pedro Cholula, Santa Catarina Estetla, San José Contreras, El Manzanito, Cañada de Hielo, Los Sabinos, San Isidro Buena Vista, Rio V, El Carrizal Tepantepec, San Juan Ayllu Tepantepec, Llano Verde, Cerro de Águila Tepantepec, Tierra Caliente Tepantepec, Rio Hondo, Cañada de Espino, Peña Letra Tepantepec, Corral de Piedra, El Progreso



escrito signado por la autoridad municipal en la que manifiesta que desde una perspectiva cultural pretenden preservar su sistema normativo por lo que tomaron la decisión de no modificar el sistema por el cual eligen a sus autoridades municipales, acordando acudir a sus asambleas comunitarias para hacerles del conocimiento a las ciudadanas y ciudadanos la determinación de la autoridad municipal y solicitar el aval de las mismas para poder determinar el camino a seguir.

- XV. Diversos oficios.** En atención a la mesa de trabajo realizada el 3 de junio de 2019, los representantes de las comunidades de Santa María Peñoles, remitieron a este Instituto las actas de acuerdo para determinar el método de elección y votación de sus próximas autoridades, de las cuales se advierte que la cabecera municipal y seis<sup>4</sup> comunidades pertenecientes al referido municipio decidieron seguir con sus usos y costumbres (mano alzada); las diecinueve<sup>5</sup> comunidades restantes decidieron el método de planillas y urnas; y las ocho restantes de las treinta y tres comunidades que integran dicho municipio no hicieron pronunciamiento alguno.
- XVI. Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos ante el Resolución del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.** El 20 de agosto de 2019, representantes de las comunidades<sup>6</sup> de Santa María Peñoles, promovieron ante este Instituto Juicio Electoral de los Sistemas Normativos Internos. Este medio de impugnación fue desechado por el Tribunal Electoral local el 30 de agosto del presente año en el expediente JNI/26/2019, ordenando su reconducción a este Instituto con el fin de que se desarrollara el proceso de mediación entre las partes.
- XVII. Resolución de la Sala Regional Xalapa del TEPJF.** La resolución indicada en el párrafo anterior fue impugnada ante la referida Sala Regional, que

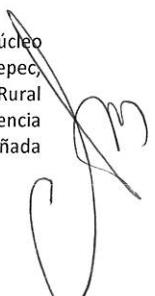
---

Estetla, Morelos Uno Tepantepec, Buena Vista Estetla, Núcleo Rural el Mamey Tepantepec, Mano de León, Santa Catarina Estetla y Buena Vista Estetla.

<sup>4</sup> Agencia de Policía de Cerro de Águila, Agencia Municipal de Rio Cacho, Cabecera municipal, Agencia Municipal de Duraznal, Agencia de Policía San Juan Ayllu y Agencia de Policía Rio Contreras.

<sup>5</sup> Núcleo Rural Cañada de Espino, Agencia de Policía los Sabinos Estetla, Agencia Municipal del Manzanito Tepantepec, Núcleo Rural el Mamey Tepantepec, Núcleo Rural el Progreso Estetla, Núcleo Rural Corral de Piedra, Núcleo Rural Peña Letra, Agencia de Policía de Rio Hondo, Agencia de Tierra Caliente Tepantepec, Agencia de Policía de Llano Verde Tepantepec, Agencia de Policía de el Carrizal Tepantepec, Agencia de Policía de Rio V, Agencia de Policía San Isidro Buenavista, Agencia Municipal de Santa Catarina Estetla, Núcleo Rural Morelos Uno, Mano de León Tepantepec, Núcleo Rural Buena Vista Estetla, Agencia Municipal de San Mateo y Agencia Municipal Cañada de Hielo.

<sup>6</sup> Agencia Municipal del Manzanito Tepantepec, Núcleo Rural el Mamey Tepantepec, Núcleo Rural el Progreso Estetla, Núcleo Rural Corral de Piedra, Núcleo Rural Peña Letra, Agencia de Policía de Rio Hondo, Agencia de Policía de Llano Verde Tepantepec, Agencia de Policía de Rio V, Agencia de Policía San Isidro Buenavista, Agencia Municipal de Santa Catarina Estetla, Núcleo Rural Morelos Uno, Mano de León Tepantepec, Agencia de Policía San Juan Ayllu, Agencia de Policía de Cerro de Águila, Agencia Municipal de San Mateo, Agencia Municipal Cañada de Hielo, Agencia Municipal de San José Contreras Y Núcleo Rural Cañada de Espina





al resolver el expediente electoral SX-JDC-327/2019, el 20 de septiembre de 2019 revocaron la sentencia emitida por el Tribunal Local.

- XVIII. **Mesa de mediación.** El 27 de septiembre del presente año, en reunión de trabajo celebrado en la Dirección Ejecutiva DESNI, la autoridad municipal y representaciones de las comunidades de Santa María Peñoles, acordaron suspender el proceso de mediación.
- XIX. **Resolución del Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca.** El 1 de octubre de 2019, el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca, al resolver el expediente JNI/26/2019 del Juicio de los Sistemas Normativos Internos, ordenó al Consejo General de este Instituto, que dentro del plazo de cinco días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la referida resolución, apruebe el dictamen o acuerdo correspondiente al proceso de mediación relativo al cambio de método de la elección en el Municipio de Santa María Peñoles, Oaxaca y como consecuencia resuelva lo conducente con base en el sistema normativo interno, así como la normatividad constitucional y convencional de los pueblos y comunidades indígenas.

## 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>7</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 tienen la facultad de establecer sus propias normas<sup>8</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>9</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

---

<sup>7</sup> Tesis de Jurisprudencia LII/2016. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.

<sup>8</sup> Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA NORMATIVO.

<sup>9</sup> Tesis de Jurisprudencia XXVII. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.





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 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 Santa María Peñoles, 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 dar cumplimiento a lo mandatado por el Tribunal Local, dentro del expediente JNI/51/2018, el IEEPCO a través de la DESNI, llevó a cabo un proceso de mediación en el que se celebraron diversas mesas de trabajo, descritas en los numerales VI, VIII, IX, X, XIII, XIV y XVIII del apartado de antecedentes del presente Dictamen, del cual se examina que después de un amplio proceso de mediación iniciado con motivo de las solicitudes de ciudadanos del Municipio para cambiar el método de elección y de votación,



mismo que se desarrolla desde el mes de septiembre del año pasado, es posible advertir, que las partes en conflicto no encuentran puntos de acuerdo por lo que, sobre sus respectivos planteamientos, no existe pleno consenso comunitario.

En ese sentido y conforme a lo establecido en el artículo 286, numeral 5, de la LIPEEO, que establece que la conclusión del proceso de mediación procede cuando las partes acuerden dar por agotado el mismo, con base a tal precepto, la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, dio por concluido el referido proceso entre las partes en discrepancia, en atención a la mesa de mediación de fecha 27 de septiembre del presente año; en la cual las partes acordaron suspender el proceso de mediación, por no haber llegado a ningún acuerdo respecto del cambio en el método de elección, bajo ese contexto, la referida Dirección Ejecutiva procedió al análisis de la posible identificación del método electoral del municipio de Santa María Peñoles, tomando en consideración las reglas vigentes que integran su sistema normativo.

En virtud de lo anterior esta Dirección Ejecutiva considera que corresponde a la Asamblea General Comunitaria resolver sobre cualquier posible cambio de su método de elección, lo cual resulta conforme a derecho, ya que las comunidades y pueblos indígenas tienen derecho a elegir a sus autoridades o representantes mediante procedimientos y prácticas electorales propias; pues la voluntad de la asamblea comunitaria, al ser el máximo órgano de autoridad y toma de decisiones, es la que debe prevalecer como característica principal de autogobierno; en consecuencia debe respetarse el ejercicio del derecho de autodeterminación de la comunidad de Santa María Peñoles, en aras de garantizar la vigencia efectiva de su sistema normativo interno, reforzando su autonomía para decidir sus formas propias de gobierno interno; hasta en tanto no ocurra lo anterior, quedan vigente las reglas que integran su sistema normativo.

Ahora bien, la autoridad municipal de Santa María Peñoles ha manifestado que el método de elección será el mismo que se viene utilizando como de costumbre, el cual será modificado, en su caso, cuando en Asamblea General Comunitaria sea puesto a consideración, sin que lo haya realizado y sin que la totalidad de las comunidades se hayan pronunciado.; por otro lado, 23 comunidades que integran el municipio han manifestado que el método de elección se realice mediante planillas y urnas.



En estas condiciones, el punto a dilucidar consiste en determinar si es procedente modificar el método de elección y de votación del municipio de Santa María Peñoles o si por el contrario debe prevalecer el método previamente existente y conforme al cual eligieron a sus autoridades en la pasada elección.

Después de un análisis exhaustivo de los planteamientos que intentan modificación del método de elección y método de votación propuesto por 23 de las 33 comunidades que integran el municipio de Santa María Peñoles, no se advierten suficientes elementos que permitan configurar un nuevo método electoral.

En efecto, del contenido de las respectivas actas de Asambleas sólo se advierte la afirmación genérica por el que solicitan que la elección se realice a través de planillas y urnas; sin embargo, no se pronuncian ni definen si prevalecen los requisitos de elegibilidad, si las planillas deben integrarse libremente o con integrantes de todas las comunidades; forma de conformar un Consejo Municipal Electoral u órgano electoral; tampoco lo relativo a emisión de convocatoria, registro de planillas, impresión de boletas, colocación y ubicación de urnas, contabilidad de boletas, resguardo de urnas.

En este sentido, es evidente que este Instituto no puede subsanar tales aspectos pues de hacerlo podría invadir el ámbito de Autonomía y Libre Determinación de las comunidades y municipio de Santa María Peñoles.

Por otra parte, del análisis de los expedientes electorales de pasados comicios, se advierte que el municipio de Santa María Peñoles, cuenta con un Estatuto Electoral que, si bien no ha sido aprobado ni registrado por este Instituto, ha sido objeto de análisis y pronunciamiento en Tribunales Electorales bajo los expedientes SUP-REC-817/2014 y SX-JDC-38/2014, quienes han señalado que reúne los requisitos legales y constitucionales aplicables, asimismo, que cuenta con el consenso comunitario. Por ello, al haberse examinado en sede judicial, dicho documento adquiere relevancia y norma el criterio de la DESNI.

En este mismo sentido, la existencia del Estatuto Electoral, corrobora la imposibilidad de suplir o sustituir la voluntad comunitaria a fin de modificar los distintos aspectos no definidos por quienes pretenden modificar sus normas comunitarias. Es decir, cualquier cambio, exige una revisión integral de dicho instrumento normativo para ajustarlo no sólo en cuanto a la



postulación y forma de votación, sino en su conjunto, ya que se adoptaría una práctica ajena a sus elecciones municipales.

En consecuencia, para identificar el método de la elección de Concejales del municipio objeto del presente Dictamen, se toma en consideración lo siguiente:

1. En cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Local, mediante sentencia de fecha 1 de octubre de 2019, emitida en el expediente JNI/26/2019 del Juicio de los Sistemas Normativos Internos. Se procedió a analizar la información derivada del proceso de mediación, así también, 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, 2010, 2013 y 2016.
2. Con la información antes referida y de manera especial, del contenido en el Estatuto Electoral del Municipio de Santa María Peñoles, mismo que cuenta con la aprobación de la Asamblea General de 5 de mayo de 2013, si bien no ha sido aprobado ni registrado por este Instituto, ha sido objeto de análisis y pronunciamiento de los Tribunales Electorales, quienes han señalado que reúne los requisitos legales y constitucionales aplicables, asimismo, cuenta con el consenso comunitario. Por ello, se procedió a identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de Santa María Peñoles, Oaxaca**; es pertinente precisar que toda aquella información que no se encuentra en el presente Dictamen, con mayor precisión está referida en el **Estatuto Electoral del municipio en comento**. 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>10</sup>.

---

<sup>10</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).



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

<b>SANTA MARÍA PEÑOLES</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de agosto.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	16
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 Salud; 7. Regiduría de Cultura y Recreación; y 8. Regiduría de Agropecuaria.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Mesa de Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea General Comunitaria.  Por terna y a mano alzada.
<b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b>	
<b>A) ACTOS PREVIOS</b>	
Previo a la elección se realizan los siguientes actos:	
I. La Autoridad Municipal en funciones convoca a reunión al Consejo de Desarrollo Municipal, quien se encuentra conformado por el Cabildo Municipal y todas las Autoridades de las comunidades que conforman el municipio de Santa María Peñoles; y  II. La reunión del Consejo de Desarrollo Municipal tiene como fin; acordar la fecha, hora y lugar en la que se llevará a cabo la Asamblea electiva,	



además; establecen la fecha en la que cada una de las comunidades entregarán a la Autoridad Municipal, su padrón comunitario de ciudadanos y ciudadanas; y

- III.** Además, como parte de los compromisos, se informa a los Agentes y representantes de cada comunidad y si así lo desean, convoquen a Asambleas por sector y nombren a uno o dos candidatos sin considerar cargo, ya que será la Asamblea quien lo determinará.

#### **B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN**

La elección del Ayuntamiento municipal se realiza conforme a lo siguiente:

- I.** La Autoridad Municipal en funciones es quien emite la convocatoria para la Asamblea General de elección, es de forma escrita y se publica en los lugares más concurridos y visibles de todo el municipio;
- II.** La Convocatoria es remitida mediante oficio a las autoridades de cada una de las comunidades. En el proceso de elección 2013 y 2016, se levantaron razones de fijación, mismas que fueron firmadas por el secretario y otros concejales municipales, en conjunto con las Autoridades de las comunidades, en las que hacen constar el pegado de la convocatoria en los lugares más visibles y concurridos de las localidades del municipio;
- III.** La convocatoria se encuentra dirigida a ciudadanos y ciudadanas de todas las localidades que conforman el municipio;
- IV.** La Asamblea General de elección tiene como fin integrar el Ayuntamiento Municipal;
- V.** La Asamblea de elección de Autoridades municipales, en el año 2010 se celebró en el mes de julio en la sala de reuniones en la cabecera municipal, y en los dos últimos procesos electivos se llevaron a cabo en el mes de agosto en la cancha municipal de la cabecera municipal;
- VI.** La Autoridad Municipal en funciones es quién instala la Asamblea General. Después se somete a consideración de las y los asambleístas, la forma en qué se nombrará la Mesa de Debates, órgano electoral que conducirá la elección de Autoridades;
- VII.** La Mesa de Debates se elige por medio de ternas, y se encuentra conformada por un presidente(a), puede ser uno o dos secretarios(as) y de 4 a 8 escrutadores(as);
- VIII.** Las Autoridades Municipales son electas por medio de ternas, la ciudadanía emite su voto a mano alzada;
- IX.** Participan en la elección; ciudadanos y ciudadanas de todas las



localidades del municipio, mayores de 18 años, todas las personas con derecho a votar y ser votadas;

- X.** Se levanta el acta de Asamblea de elección correspondiente, en la que consta la integración del Ayuntamiento Municipal. Firman las Autoridades Municipales en funciones, la Mesa de Debates y las personas electas, se anexa la lista de asistencia correspondiente; y
- XI.** La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

### C) CONFLICTOS ELECTORALES

En el proceso electoral de 2010, diversas agencias municipales recurrieron a Tribunales Electorales, argumentando violación al principio de universalidad del sufragio, por lo que Sala Regional Xalapa dentro del expediente SX-JDC-409/2010, resolvió anular la elección y ordenó realizar una elección extraordinaria, misma que se celebró el 27 de febrero de 2011, la cual fue impugnada nuevamente, por lo que se integró el expediente SX-JDC-36/2011, resolviendo la Sala Xalapa que el IEEPCO llevara a cabo trabajos de conciliación a fin de integrar una planilla que expresara todas las opciones políticas o cualquier otra, que privilegiara la unidad de la comunidad, lo que derivó en la integración de una planilla de unidad de concejales del Ayuntamiento de Santa María Peñoles.

En el proceso de elección 2013, la Agencia de San Mateo Tepantepec y otras localidades, acudieron al Tribunal Electoral del Estado, dando inicio al Juicio Ciudadano bajo el expediente JNI/73/2013, argumentando que fueron impedidas para participar en la Asamblea de elección, por lo que solicitaban la anulación de la elección, al momento de resolver, dicho Tribunal confirmó el Acuerdo de validez que emitió el Consejo General del IEEPCO. Al estar inconformes con esta decisión acudieron a la Sala Regional Xalapa (SX-JDC-38/2014) y después a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ambas instancias confirmaron la sentencia del TEEO.

En el proceso electoral 2016, un grupo de ciudadanos del municipio impugnó el Acuerdo de validez de la elección de Autoridades Municipales emitido por el IEEPCO, argumentando que dicho proceso de elección no se había realizado conforme a los procedimientos y reglas que tradicionalmente se aplican, lo que derivó en una violación al derecho de votar y ser votados, ante ello, el TEEO al momento de resolver dentro del expediente JNI/04/2017, revocó el mencionado Acuerdo y declaró la nulidad de la elección ordinaria de concejales. Ante esta decisión, recurrieron a Sala Regional Xalapa, SX-JDC-295/2017, dicho Tribunal resolvió revocar la sentencia del TEEO y confirmar el Acuerdo de validez del Consejo General del IEEPCO.



VII. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD DE LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR	<p>Los hombres y las mujeres deben reunir los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser ciudadano o ciudadana del municipio;</li> <li>2. Tener un modo honesto de vivir; y</li> <li>3. Haber cumplido con responsabilidad y transparencia los cargos, servicios, tequios y cooperaciones encomendadas por la comunidad.</li> </ol>
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	<p><b>2010:</b> 815, hombres y mujeres;  <b>2013:</b> 1379, ciudadanos y ciudadanas, y  <b>2016:</b> 1009, personas, entre hombres y mujeres.</p>
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	<p>De los expedientes en consulta se advierte que en los procesos de elección de los años 2010 y 2013 ya ejercían su derecho a votar, y fue hasta en la elección ordinaria 2016, que por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas cuatro mujeres; 2 propietarias y 2 suplentes en los cargos de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regiduría de Educación; y</li> <li>• Regiduría de Salud.</li> </ul>
X. ESTATUTO ELECTORAL	Cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	Si cuenta con Sistema de cargos.
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 ciudadano o ciudadana del municipio.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación, se describen los cargos identificados en los



	<p>expedientes electorales que componen su sistema:</p> <p><b>Cargos Municipales:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidencia Municipal;</li> <li>2. Sindicatura Municipal;</li> <li>3. Regiduría de Hacienda;</li> <li>4. Regiduría de Obras;</li> <li>5. Regiduría de Educación;</li> <li>6. Regiduría de Salud;</li> <li>7. Regiduría de Cultura y Recreación;</li> <li>8. Regiduría de Agropecuaria; con sus respectivos(as) suplentes.</li> </ol> <p><b>Ministros:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Mayor de vara primero;</li> <li>■ Mayor de vara segundo;</li> <li>■ Juez de vara primero;</li> <li>■ Juez de vara segundo;</li> <li>■ Juez de vara tercero;</li> <li>■ Juez de vara cuarto;</li> <li>■ Topil de cordillera primero;</li> <li>■ Topil de cordillera segundo;</li> <li>■ Topil de cordillera tercero;</li> <li>■ Topil de cordillera cuarto;</li> <li>■ Topil de cordillera quinto;</li> <li>■ Topil de cordillera sexto;</li> <li>■ Topil de cordillera séptimo; y</li> <li>■ Topil de cordillera octavo.</li> </ul> <p><b>Funcionarios:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Secretaría municipal;</li> <li>■ Tesorería municipal; y</li> <li>■ Secretaría de la sindicatura municipal.</li> </ul> <p><b>Otros Cargos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Alcalde Único Constitucional</li> <li>■ Secretario del Alcalde Único Constitucional</li> <li>■ Comités Comunitarios.</li> </ul>
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos.	No especificado.



## XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.

Región	Valles Centrales	Población de 18 años y más hombres	709
Distrito Electoral	5	Población de 18 años y más mujeres	866
Agencias Municipales	9	Porcentaje de población en situación de pobreza	82.7 <sup>11</sup>
Agencias de Policía	13	Nivel de Desarrollo Humano	0.564, bajo <sup>12</sup>
Núcleos Rurales	7 <sup>13</sup>	Lengua indígena predominante	
Población Total	2559	Población Hablante de Lengua indígena	16
Población Total de Hombres	1205	Población hablante de lengua indígena y español	14
Población Total de Mujeres	1354	Población que no habla español	0 <sup>14</sup>
Población de 18 años y más	1575		

## 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 Municipales, Agencias de Policía y Núcleos Rurales y en la Cabecera Municipal, todas del municipio de Santa María Peñoles, 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

<sup>11</sup> Fuente: CONEVAL, 2010

<sup>12</sup> FUENTE, PNUD, Mexico,2010

<sup>13</sup> Fuente: LXIII Legislatura del Estado

<sup>14</sup> Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



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 Santa María Peñoles, Oaxaca, en relación con el 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, ya que fueron incluidas en su última elección, 2 propietarias y 2 suplentes en las Regidurías de Educación y Salud.

No obstante, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a las Autoridades Municipales, a la Asamblea General y al municipio de Santa María Peñoles, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres ejercer plenamente 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 y de la sentencia y acuerdo plenario emitidos por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M. G." followed by a stylized surname.



dentro del expediente JNI/26/2019, 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 Santa María Peñoles, 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 Santa María Peñoles, 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.** En los términos expuesto en la TERCERA razón jurídica del presente Dictamen, esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas se permite proponer al consejo General de este Instituto, la inscripción y publicación del Estatuto Electoral del municipio de Santa María Peñoles en el que se detalla las normas, autoridades y método de elección de sus Autoridades Municipales aprobado por su Asamblea General el 5 de mayo de 2013.

**CUARTO.** 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, 9 de octubre de 2019.

**DIRECTORA EJECUTIVA DE SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS**

**MICDA BEATRIZ T. CASAS ARELLANES.**  
DE SISTEMAS NORMATIVOS  
INDÍGENAS