

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-396/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN MATEO YUCUTINDOÓ, 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 conforme al Sistema Normativo vigente en el municipio de San Mateo Yucutindoó, Oaxaca.

### ANTECEDENTES

- I. **Catálogo de municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.** Mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015, de 8 de octubre de 2015, el Consejo General de este Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, IEEPCO, aprobó el Catálogo General de los municipios que eligen a sus Autoridades mediante el Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el municipio de San Mateo Yucutindoó, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 8 de febrero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/410/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad del municipio de San Mateo Yucutindoó, 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, presentará su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Información relativa al Sistema Normativo del Municipio de San Mateo Yucutindoó, Oaxaca.** Mediante escrito recibido el 11 de septiembre de 2018, la Autoridad Municipal del referido municipio, remitió a este Instituto la información solicitada. Asimismo, esta Dirección Ejecutiva, realizó la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio.

### RAZONES JURÍDICAS

**PRIMERO. Competencia.** La Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad con lo establecido en el artículo 278, numeral 3 de la Ley



de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en adelante LIPEEO, ya que este precepto dispone que la Dirección elaborará dictámenes individuales “... con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección...” de los municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.

**SEGUNDA. Derechos fundamentales de los pueblos indígenas.** De conformidad con lo establecido en los artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 y 25, apartado A, fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, estos pueblos tienen el derecho de Libre Determinación y Autonomía para elegir a sus Autoridades o representantes conforme a sus normas, procedimientos, instituciones y prácticas tradicionales.

Si bien, estas normas aluden a los Pueblos Indígenas, no se pierde de vista que los pueblos de nuestra entidad, manifiestan su existencia en comunidades indígenas, entendidas como aquellas que forman una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias electas conforme a sus propias normas; a su vez, estas comunidades indígenas conforman los municipios oaxaqueños y por tanto es posible hablar de municipios indígenas titulares del derecho de Libre Determinación y Autonomía para elegir a sus Autoridades, pues existe una coincidencia entre la institución municipal y la o las comunidades indígenas que la integran.

Ahora bien, el derecho de Libre Determinación para elegir conforme a sus propias normas, lleva implícita la facultad de elaborar o modificar dichas normas, procedimientos e instituciones electorales, de tal forma que los órganos comunitarios, en especial la Asamblea Comunitaria, 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

---

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



derecho, los municipios indígenas tienen la facultad de establecer sus propias normas<sup>2</sup> ya sea como nuevas normas o para llenar las lagunas legales que existan en su Sistema Normativo vigente, a fin de resolver situaciones contemporáneas o conflictos que se presenten<sup>3</sup>.

Congruente con esta línea de interpretación, el artículo 278 de la LIPEEO, establece con claridad que corresponde a los municipios que se eligen conforme a sus Sistemas Normativos, proporcionar la información relativa a su método de elección, así como sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos que integran sus Sistemas Normativos relativos a la elección de sus Autoridades y, por su parte, a este Instituto a través de la Dirección de Sistemas Normativos Indígenas, corresponde elaborar el Dictamen respectivo **con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección;** asimismo, 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

<sup>2</sup> Jurisprudencia 20/2014. COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA NORMATIVO.

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



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 Yucutindoó, 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 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 San Mateo Yucutindoó, 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 YUCUTINDOÓ, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

---

<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).



<b>SAN MATEO YUCUTINDOÓ</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	El primer domingo del mes de septiembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	16
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: <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 Salud;</li> <li>6. Regiduría de Educación;</li> <li>7. Regiduría de Seguridad; y</li> <li>8. Regiduría Agropecuaria.</li> </ol>
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	3 años, propietarios(as) y suplentes.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Autoridad Municipal en funciones y Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<p>Eligen en Asamblea Comunitaria.</p> <p>Las candidatas y candidatos a la Presidencia Municipal se presentan mediante lista elegida previamente por la Asamblea General, la ciudadanía emite su voto por medio de pizarrón.</p> <p>Para la Sindicatura Municipal, las candidatas y candidatos se presentan por ternas, la ciudadanía manifiesta el voto por medio de pizarrón.</p> <p>Las candidatas y candidatos para los cargos propietarios y suplentes de las Regidurías, se presentan por ternas y duplas, el voto se manifiesta a mano alzada.</p>
<b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b>	
<b>A) ACTOS PREVIOS</b>	



Previo a la elección, se realizan dos Asambleas, bajo las siguientes reglas:

- I. Las dos Asambleas son convocadas por las Autoridades Municipales en funciones, se emite de forma escrita y el comandante de la policía municipal y personal a su cargo, convocan de manera personal a la ciudadanía de la cabecera municipal. Para la Agencia Municipal, Núcleos Rurales y Parajes, las Autoridades Municipales hacen la entrega de la convocatoria, misma que se publica en los lugares más concurridos de las comunidades;
- II. Se convoca a toda la ciudadanía mayores de 18 años, hombres, mujeres, personas originarias de la cabecera municipal, Agencia Municipal, Núcleos Rurales y Parajes;
- III. La primera Asamblea General tiene como finalidad proponer una lista de posibles candidatos y candidatas para ocupar el cargo a la presidencia municipal; y
- IV. La segunda Asamblea General tiene como finalidad depurar la lista de propuestas de candidatos y candidatas nombradas en la primera Asamblea.

#### **B) ELECCION**

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

- I. Las Autoridades Municipales en funciones emiten la convocatoria correspondiente;
- II. La convocatoria se da a conocer de forma escrita y a través del comandante de la policía municipal y personal a su cargo, convocan de manera personal a la ciudadanía de la cabecera municipal. Para la Agencia Municipal, Núcleos Rurales y Parajes, las Autoridades Municipales hacen la entrega de la convocatoria, misma que se publica en los lugares más concurridos de las comunidades;
- III. Se convoca a participar en la elección a toda la ciudadanía mayores de 18 años, hombres, mujeres, personas originarias de la cabecera municipal, Agencia Municipal, Núcleos Rurales y Parajes;
- IV. La elección de Autoridades Municipales, se lleva a cabo el primer domingo del mes de septiembre, en la cabecera municipal de San Mateo Yucuntindó, Oaxaca, específicamente en el Auditorio municipal;
- V. En Asamblea Comunitaria se nombra a la Mesa de los Debates, que se encarga de conducir la elección; se conforma de una Presidencia, una Secretaría y Escrutadores(as);
- VI. La presidencia de la Mesa de los Debates da a conocer la lista de candidatas y candidatos que van a contender para la presidencia municipal, la ciudadanía emite su voto pintando una raya en el



- pizarrón por el candidato o candidata de su preferencia;
- VII. Para elegir la Sindicatura Municipal, las candidatas y candidatos se presentan por medio de ternas, las y los assembleístas manifiestan el voto pintando una raya en el pizarrón;
  - VIII. Para elegir las Regidurías propietarias y suplentes, las candidatas y candidatos son propuestos mediante ternas o duplas, la ciudadanía emite su voto levantando la mano;
  - IX. Participan en la Asamblea de elección ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que habitan en la Cabecera Municipal, en la Agencia Municipal, en los Núcleos Rurales y en los Parajes, todas las personas con derecho a votar y ser votadas, a excepción de la Agencia que solo puede votar;
  - X. Se levanta el acta de nombramiento de los concejales electos firmada por la Autoridad Municipal en funciones, por la Mesa de los Debates, las Autoridades electas y la ciudadanía asistente; y
  - XI. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca;

### C) CONFLICTOS ELECTORALES

En la elección ordinaria del año 2016, presentó un conflicto electoral, derivado de la controversia presentada por ciudadanos que se ostentaron como integrantes de la comisión negociadora de la Agencia Municipal de Zapotitlán del Río, Oaxaca, quienes solicitaron al IEEPCO interviniera y ordenara al presidente municipal de San Mateo Yucutindoo no realizar las Asambleas de elección previas y la de nombramiento de concejales, ya que a su consideración la autoridad municipal estaba violentando el sistema normativo interno de dicha comunidad al adelantar sin fundamento ni justificación la elección de sus autoridades municipales, sin respetar el dictamen por el que se identificó el método de elección, además argumentaron no haber sido convocados a reuniones previas, por lo cual solicitaron se abriera un proceso de mediación.

Cabe hacer mención que durante los actos previos a la elección de concejales, el administrador de la Agencia de Zapotitlán del Río e integrantes de la comisión negociadora de la citada agencia estuvieron informados y fueron convocados para participar en dichos actos, así también fueron convocados para participar y presentar candidatos en la asamblea general comunitaria de 4 de septiembre de 2016, en donde se eligió a los integrantes del cabildo municipal para el periodo 2017-2019, conforme a la convocatoria emitida por la autoridad municipal, motivo por el cual el Consejo General de este Instituto validó la asamblea de elección del Municipio en referencia mediante el acuerdo IEEPCO-CG-SNI-47/2016.



Actualmente existe un conflicto entre la cabecera municipal y la Agencia de Zapotitlán del Río por la distribución de los recursos municipales.	
VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR	<p>A) CONCEJALES HOMBRES</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Antecedentes no penales;</li> <li>2. Ser originario de la comunidad;</li> <li>3. Ser persona honorable;</li> <li>4. Ser mayor de 18 años; y</li> <li>5. Haber cumplido con sus obligaciones y servicios a la comunidad.</li> </ol> <p>B) CONCEJALES MUJERES</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser mayor de 18 años; y</li> <li>2. Ser originaria del municipio.</li> </ol>
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	687 mujeres y 710 hombres, total 1,397.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De acuerdo con los expedientes electorales en el año 2013, participaron votando, pero no fueron elegidas a cargos dentro del Ayuntamiento; para la elección ordinaria 2016, las mujeres ejercieron su derecho a votar y a ser votadas, siendo electas en la Regiduría de Salud, propietaria y suplente.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	Está compuesto por cargos cívicos y religiosos, es escalonado comenzando por cargos menores como topil, fiscales, luego policía municipal, secretario, alcalde, regidor municipal y así hasta llegar a la presidencia municipal, además de cumplir con el escalafón de los cargos se toma en cuenta la conducta de las personas.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años.
Quiénes participan en el sistema	Hombres y mujeres.





de cargos	
Características para cumplir los cargos	Tener 18 años de edad, ser nativo(a) de la comunidad, cumplir con las reglas, obligaciones y costumbres que viva en la comunidad, haber participado en tequios, asambleas, recorridos, auxilios, etc.
Forma en la que van subiendo en los cargos	En base a la documentación proporcionada por la Autoridad Municipal su sistema de cargos se compone de la siguiente manera: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presidencia Municipal;</li> <li>2. Sindicatura Municipal;</li> <li>3. Regidurías;</li> <li>4. Suplentes;</li> <li>5. Alcaldía;</li> <li>6. Comandante de la Policía Municipal;</li> <li>7. Comisariado de Bienes Comunes</li> <li>8. Consejo de Vigilancia;</li> <li>9. Mayor;</li> <li>10. Topil;</li> <li>11. Fiscales;</li> <li>12. Catequistas;</li> <li>13. Consejo Municipal;</li> <li>14. Representantes de Núcleos Rurales y auxiliares;</li> <li>15. Comités de Salud; y</li> <li>16. Contralores sociales.</li> </ol>
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Que no viva en la comunidad, que tenga antecedentes penales, pertenecer a una banda delictiva, etc.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Sur	Población de 18 años y más hombres.	793
Distrito Electoral	21	Población de 18 años y más mujeres.	886



Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza.	82,4 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano.	0.562103, bajo <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	9 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante.	No específica
Población Total	3034	Población Hablante de Lengua indígena.	2
Población Total de Hombres	1473	Población hablante de lengua indígena y español.	2
Población Total de Mujeres	1561	Población que no habla español.	0 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	1679		

#### **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 2013 y 2016 se puede apreciar que el municipio de San Mateo Yucutindó, Oaxaca, ha modificado su Sistema Normativo tradicional para permitir la participación de los ciudadanos y ciudadanas que viven en la Agencia Municipal y los 9 Núcleos Rurales que conforman el Municipio, 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

<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



deben prevalecer pues han sido adoptadas y validadas por la Asamblea General.

**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 Yucutindó, Oaxaca, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, de los expedientes relativos a las últimas elecciones celebradas en este municipio, se observa que las mujeres han participado ejerciendo su derecho a votar y ser votadas; resultando electas dos mujeres en la Regiduría de Salud, propietaria y suplente.

Por ello, esta Dirección Ejecutiva solicita respetuosamente al Consejo General de este Instituto, exhortar a la comunidad, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de San Mateo Yucutindó, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres su participación a 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 de San Mateo Yucutindó, 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 comunidad, a la Asamblea General y a las Autoridades del municipio de San Mateo Yucutindó, 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**