

**DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-309/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS IXTLAHUACA, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.**

---

Dictamen de la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, en adelante DESNI, del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, en adelante IEEPCO, que identifica el método de elección conforme al Sistema Normativo vigente en el municipio de San Andrés Ixtlahuaca, Oaxaca.

**A N T E C E D E N T E S**

- 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 del IEEPCO, aprobó el Catálogo General de los municipios sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el municipio de San Andrés Ixtlahuaca, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 12 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/299/2018, el cual fue recibido el 30 de enero del mismo año, la DESNI, solicitó a la Autoridad Municipal de San Andrés Ixtlahuaca, 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.** Habiendo transcurrido el plazo legal, la Autoridad del Municipio que nos ocupa, no remitió información, por tal razón, esta DESNI realizó la revisión de los expedientes electorales relativos a las 3 últimas elecciones de dicho municipio.

**RAZONES JURÍDICAS**

**PRIMERO. Competencia.** La DESNI es competente para emitir el presente Dictamen de conformidad con lo establecido en el artículo 278, numeral 3 de la Ley de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, en adelante LIPEEO, ya que este precepto dispone que la Dirección elaborará dictámenes individuales “... con el único propósito de identificar sustancialmente el método de elección...” de los municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.



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

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

Ahora bien, el derecho de Libre Determinación para elegir conforme a sus propias normas lleva implícita la facultad de elaborar o modificar dichas normas, procedimientos e instituciones electorales, de tal forma que los órganos comunitarios, en especial la Asamblea Comunitaria, constituyen una fuente normativa del orden jurídico mexicano<sup>1</sup>. Así lo han sostenido los Tribunales Electorales de la entidad y del Poder Judicial de la Federación, pues han señalado que, en virtud de este derecho, dichos municipios tienen la facultad de establecer sus propias normas<sup>2</sup> e incluso, de llenar las lagunas legales que existan dentro de su Sistema Normativo que se encuentre 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

---

<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.

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



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 DSNI, 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 Andrés Ixtlahuaca, 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 Concejalías del municipio objeto del presente Dictamen, se toma en consideración lo siguiente:

1. Se procedió al análisis de la información 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. Se procede a identificar las **normas, principios, instituciones y procedimientos que conforman el método de elección del municipio de San Andrés Ixtlahuaca, 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 ANDRÉS IXTLAHUACA, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

<b>SAN ANDRÉS IXTLAHUACA</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de septiembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	17
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	<p>Propietarios(as) y suplentes de:</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 Seguridad; y</li> <li>7. Regiduría de Salud.</li> </ol> <p>Solo se eligen propietarios(as):</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Secretaría municipal;</li> <li>2. Secretaría de la Sindicatura municipal;</li> <li>3. Tesorería Municipal.</li> </ol> <p>Se aprobó la creación de la Regiduría de Salud mediante Asamblea de 28 de agosto del 2016.</p>

<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).



IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ÓRGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	La Mesa de Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<p>Eligen en Asamblea General Comunitaria.</p> <p>En la elección del año 2016, la presentación de las candidatas y candidatos fue mediante ternas, en el año 2013, fue por opción múltiple, en ambas elección la ciudadanía emitió a mano alzada.</p>
<p><b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b></p> <p><b>A) ACTOS PREVIOS</b></p> <p>Este municipio realiza una Asamblea previo a la elección, bajo las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. La Autoridad Municipal en funciones realiza la convocatoria correspondiente;</li> <li>II. Convoca a hombres y mujeres originarias y residentes del municipio;</li> <li>Y</li> <li>III. La Asamblea tiene la finalidad de acordar los lineamientos y requisitos de elegibilidad de concejales.</li> </ol> <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. Se convoca a la Asamblea por medio de anuncios por el aparato de sonido propiedad del Ayuntamiento, asimismo por medio de citas realizadas por los policías municipales que hacen casa por casa. La Autoridad Municipal también realiza la notificación de la convocatoria y difusión a través de los dos Agentes de Policía de Buena Vista y la Cieneguilla;</li> <li>III. La Asamblea se realiza en el corredor del palacio municipal ubicado en la cabecera;</li> <li>IV. La Presidencia Municipal en funciones instala la Asamblea a través de la Secretaría Municipal y después del pase de lista y declaración del quórum legal se procede al nombramiento de la Mesa de los Debates;</li> <li>V. La Mesa de los Debates se encarga de presidir la elección;</li> </ol>	



- VI. En la elección del año 2016, la presentación de las candidatas y candidatos fue mediante ternas, en el año 2013, fue opción múltiple, en ambas elecciones la ciudadanía emitió a mano alzada;
- VII. Participan en la elección, ciudadanos y ciudadanas originarias del municipio que habitan en la cabecera y en las Agencias de Policía, todas las personas participan con derecho a votar y ser votadas;
- VIII. El acta de la Asamblea es levantada por la Mesa de los Debates y cuenta con el visto bueno de la Autoridad Municipal en funciones; y
- IX. El acta de Asamblea y la lista de firmas de las personas que asistieron a la elección se remite al IEEPCO.

**C) CONFLICTOS ELECTORALES**

En la elección del año 2016, se observó inconformidad por parte de una ciudadana quien solicitó la nulidad de la elección por falta de publicidad de la convocatoria. Dicha inconformidad fue resuelta por el Tribunal Electoral del Estado de Oaxaca mediante sentencia dictada en el expediente JDCI/64/2016, donde se desechó la demanda por haberse presentado de manera extemporánea.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LAS Y LOS CONCEJALES A ELEGIR</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser ciudadano activo, originario o vecino, es decir que cumpla con servicios a la comunidad;</li> <li>2. Ser mayor de 18 años y tener modo honesto de vivir; y</li> <li>3. Se toma en cuenta el escalafón en el cumplimiento de cargos anteriores.</li> </ol> <p>B) CONCEJALES MUJERES:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ser ciudadana activa, originaria o vecina, es decir que cumpla con servicios a la comunidad;</li> <li>2. Ser mayor de 18 años y tener modo honesto de vivir;</li> <li>3. Se toma en cuenta el escalafón en el cumplimiento de cargos anteriores.</li> </ol>
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN</p>	<p>374 asistentes, siendo 107 mujeres y 267 hombres.</p>



<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES</p>	<p>De la información proporcionada por la Autoridad Municipal, es posible conocer que las ciudadanas de la comunidad participan ejerciendo el derecho a votar y ser votadas.</p> <p>En la elección 2013 no fueron electas mujeres, pero en el año 2016 fueron electas mujeres en la fórmula de la Regiduría de Educación, propietaria y suplente.</p>
<p>X. ESTATUTO ELECTORAL</p>	<p>No cuenta con Estatuto Electoral.</p>
<p>XI. SISTEMA DE CARGOS</p>	<p>El sistema se compone de cargos cívicos y es escalonado.</p>
<p>Edad a la que empiezan a cumplir los cargos</p>	<p>18 años.</p>
<p>Quiénes participan en el sistema de cargos</p>	<p>Hombres y mujeres.</p>
<p>Características para cumplir los cargos</p>	<p>Ser originario(a) o residente de la comunidad.</p>
<p>Forma en la que van subiendo en los cargos</p>	<p>Se describe el Sistema de Cargos municipales:</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 Seguridad Pública;</li> <li>7. Regiduría de Salud;</li> <li>8. Tesorería Municipal;</li> <li>9. Secretaría Municipal; y</li> <li>10. Secretaría de la Sindicatura Municipal.</li> </ol>
<p>Existen criterios para no participar en el sistema de cargos</p>	<p>No.</p>

<p>XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.</p>			
<p>Región</p>	<p>Valles centrales</p>	<p>Población de 18 años y más hombres</p>	<p>467</p>



Distrito Electoral	12 - Santa Lucía del Camino	Población de 18 años y más mujeres	566
Agencias Municipales	0	Porcentaje de población en situación de Pobreza	66.0 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	2	Nivel de Desarrollo Humano	0.639, medio <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	0 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Mixteco bajo del valle
Población Total	1439	Población Hablante de Lengua indígena	194
Población Total de Hombres	664	Población hablante de lengua indígena y español	185
Población Total de Mujeres	775	Población que no habla español	6 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	1033		

#### **CUARTA. Principio de universalidad del sufragio, Libre Determinación y Autonomía.**

Conforme a la realidad de nuestra entidad, donde los municipios se conforman por comunidades indígenas, no pasa desapercibida la tensión normativa que se presenta entre el principio de universalidad del sufragio y el derecho de Libre Determinación y Autonomía de las comunidades y pueblos indígenas; sin embargo, del estudio en cuestión, es posible advertir que el Municipio en estudio se integra de tres comunidades, como lo son la cabecera municipal y dos Agencias de Policía: Buena Vista y Cieneguilla las cuales participan en la elección, por lo tanto no se presenta dicha tensión normativa, cumpliendo con el principio de universalidad del sufragio.

#### **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.**

<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



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, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que las mujeres votan y fueron incluidas en el Ayuntamiento en la Regiduría de Educación, propietaria y 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 Andrés Ixtlahuaca, Oaxaca, para que continúen impulsando medidas que garanticen a las mujeres acceder a cargos de elección popular en condiciones de igualdad, pues sólo así se dará 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 DESNI 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 Andrés Ixtlahuaca, 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 DESNI solicita al Consejo General del IEEPCO, de considerarlo



procedente, exhortar a la ciudadanía, a la Asamblea General y las Autoridades del municipio de San Andrés Ixtlahuaca, 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, pues sólo así se dará 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 30 de agosto de 2018.

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

**LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ**