



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-152/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS LAGUNAS, QUE ELECTORALMENTE SE RIGE POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.

---

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

### ANTECEDENTES

- I. **Catálogo de municipios sujetos al régimen de Sistemas Normativos Indígenas.** Mediante Acuerdo IEEPCO-CG-SNI-4/2015, de 8 de octubre de 2015, el Consejo General de este Instituto, aprobó el Catálogo General de los municipios sujetos al Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, entre ellos, el municipio San Andrés Lagunas, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 30 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/79/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad Municipal de San Andrés Lagunas, Oaxaca, información por escrito sobre las instituciones, normas, prácticas y procedimientos de su Sistema Normativo relativo a la elección de sus Autoridades o en su caso, presentara su Estatuto Electoral Comunitario.
- III. **Información relativa al Sistema Normativo del municipio de San Andrés Lagunas, Oaxaca.** Habiendo transcurrido el plazo legal, la Autoridad del Municipio que nos ocupa, no remitió la información solicitada, por tal razón, esta Dirección Ejecutiva procedió a realizar 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, 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,

---

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



dichos municipios 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 Andrés Lagunas, 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 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 3 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 Andrés Lagunas, 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 LAGUNAS, OAXACA, identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

<b>SAN ANDRÉS LAGUNAS</b>
---------------------------

---

<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).



I. FECHA DE ELECCIÓN	Entre los meses de septiembre y octubre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	10
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Obras; y 5. Regiduría de Educación.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios(as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	Autoridad Municipal y Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	Eligen en Asamblea General Comunitaria. Los candidatos y candidatas se presentan por ternas; y voto a mano alzada.
<b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b>	
<p><b>A) ACTOS PREVIOS</b></p> <p>Previo a la elección se celebra una Asamblea General Comunitaria, bajo las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Es convocada por la Autoridad municipal en funciones;</li> <li>II. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas que viven en la cabecera municipal y en las agencias;</li> <li>III. La Asamblea tiene como finalidad establecer las reglas de la elección y definen el orden del día de la Asamblea de elección.</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. El presidente(a) municipal en función emite la convocatoria para la Asamblea General Comunitaria de elección;</li> <li>II. La convocatoria se elabora de manera escrita, se da a conocer por micrófono, y se pega en los lugares más visibles y concurridos del municipio y sus Agencias, además se elaboran citatorios personalizadas;</li> <li>III. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas, originarios que habitan en</li> </ol>	



- la cabecera municipal y en cada una de sus Agencias;
- IV. La Asamblea Comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal y se lleva a cabo en la explanada municipal de San Andrés Lagunas;
  - V. En la Asamblea general comunitaria de elección, se pasa lista de asistencia de acuerdo a la relación de ciudadanas y ciudadanos que existen en cada comunidad (zona centro y agencias), una vez verificado el cuórum legal, se instala la Asamblea, acto seguido se nombra la Mesa de los Debates quedando integrada por una Presidencia, una Secretaría y dos escrutadores(as), quienes se encargan de continuar con el desahogo del orden del día;
  - VI. Las y los asambleístas proponen a las candidatas y candidatos mediante ternas, y se emite el voto a mano alzada;
  - VII. Participan en la elección los ciudadanos y ciudadanas habitantes de la cabecera y de las agencias. Todas las personas participan con derecho a votar y ser votadas;
  - VIII. Al término de la Asamblea de elección se levanta el acta correspondiente en la que consta la integración del Ayuntamiento electo y la duración en el cargo, firmando y sellando la Autoridad municipal en función, la Mesa de los Debates y ciudadanía asistente, y;
  - IX. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

**C) CONFLICTOS ELECTORALES**

Este municipio no ha presentado conflictos electorales.

VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR	-Haber cumplido con cargos anteriores en el municipio; y -Radicar en el municipio.
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	211 asambleístas de los cuales son 144 ciudadanos y 67 ciudadanas.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De los expedientes en consulta se advierte que fue hasta en la elección ordinaria 2016, que por primera vez accedieron a cargos de elección popular donde resultaron electas como propietaria y suplente a la Regiduría de Educación y suplente en la Regiduría de



	Hacienda.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos, participan ciudadanos y ciudadanas, es escalonado, comenzando con cargos menores hasta llegar a los de mayor jerarquía.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	18 años.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Ciudadanos y ciudadanas.
Características para cumplir los cargos	No especifica.
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación, se describe de mayor a menor importancia los cargos que componen su sistema: 1. Bienes comunales; 2. Autoridad municipal; 3. Alcalde; 4. Presidente de la iglesia; 5. Comités; y 6. Topiles.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No especifica

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Mixteca	Población de 18 años y más hombres	40
Distrito Electoral	5	Población de 18 años y más mujeres	186
Agencias Municipales	0	Porcentaje de población en situación de Pobreza	70.6 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	3	Nivel de Desarrollo Humano	0.605, medio <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	0 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Mixteco

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

<sup>6</sup> Fuente, PNUD, México, 2010

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



Población Total	505	Población Hablante de Lengua indígena	0
Población Total de Hombres	239	Población hablante de lengua indígena y español	0
Población Total de Mujeres	266	Población que no habla español	0 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	326		

#### **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 las tres elecciones anteriores, se puede advertir que el municipio San Andrés Lagunas, Oaxaca, participan ciudadanos y ciudadanas que viven en las comunidades de Guadalupe, La Soledad y San Isidro Lagunas, con categoría de agencias de policía, con ello, cumple 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 estima que estas reglas deben prevalecer pues han sido adoptadas y validadas por la Asamblea General del municipio

#### **QUINTA. Participación de las mujeres como garantía del principio de universalidad del sufragio, así como del ejercicio de su derecho de votar y ser votadas en condiciones de igualdad.**

Los artículos 2º, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 273, numeral 7 de la LIPEEO, sustancialmente establecen que los Sistemas Normativos Indígenas deben garantizar que las mujeres disfruten y ejerzan su derecho a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los hombres, así como acceder a desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan

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





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 Andrés Lagunas, Oaxaca, respecto del cumplimiento de estos derechos. Al respecto, del expediente relativo a la última elección celebrada en este municipio, se observa que las mujeres han participado ejerciendo su derecho a votar y ser votadas, sin embargo, se advierte que dicha participación ha sido incipiente pues sólo han incluido a tres mujeres en el ayuntamiento en la forma siguiente, una propietaria y una suplente en la Regiduría de Educación y una suplente en la Regiduría de Hacienda.

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 Andrés Lagunas, 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 el método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de San Andrés Lagunas, Oaxaca, en los términos 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 Andrés Lagunas, 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 30 de agosto de 2018.

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

**LIC. HUGO AGUILAR ORTIZ**