



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

## DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-287/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS PAXTLÁN, OAXACA, 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 Andrés Paxtlán, 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 de San Andrés Paxtlán, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 19 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/425/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal de San Andrés Paxtlán, 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 Paxtlán, Oaxaca.** Mediante escrito recibido el 30 de mayo de 2018, la Autoridad Municipal, 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 derecho, los 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

---

<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.



vigente, a fin de resolver situaciones contemporáneas o resolver 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 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 Paxtlán, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto, no

---

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



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 Andrés Paxtlán, 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 PAXTLÁN, OAXACA identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

<b>SAN ANDRÉS PAXTLÁN</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	En el mes de agosto.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	14
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda;

<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).



	<p>4. Regiduría de Educación; 5. Regiduría de Obras; 6. Regiduría de salud; y 7. Regiduría de policía.</p>
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Propietarios (as) y suplentes: 3 años.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	La Autoridad Municipal en funciones y la Mesa de Debate.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<p>Eligen en Asamblea General Comunitaria.</p> <p>Los candidatos se presentan por ternas y a mano alzada.</p>
<p><b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b></p> <p><b>A) ACTOS PREVIOS</b></p> <p>No realizan actos previos a la elección de sus Autoridades.</p> <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. Las Autoridades municipales en funciones (Presidente y Sindico) emiten la convocatoria para la Asamblea comunitaria de elección;</li> <li>II. La convocatoria se da a conocer mediante aparato de sonido; se entregan casa por casa los citatorios correspondientes, además mediante oficio se le envía a los representantes de Rancherías y Núcleos Rurales para que comuniquen a sus ciudadanos(as).</li> <li>III. Se convoca a participar en la elección a hombres y mujeres originarias que vivan en la cabecera municipal, Rancherías y Núcleos Rurales;</li> <li>IV. La Asamblea de elección tiene como finalidad la integración del Ayuntamiento y se lleva a cabo en el mes de agosto, en el Auditorio municipal de San Andrés Paxtlán, Oaxaca;</li> <li>V. En la Asamblea comunitaria de elección, el secretario municipal pasa lista de asistencia, una vez verificado el quórum, el Presidente municipal instala legalmente la Asamblea y, de acuerdo a su Sistema Normativo se nombra la Mesa de los Debates que se encarga de desahogar la Asamblea de elección;</li> <li>VI. La elección se realiza mediante ternas de candidatos y candidatas que proponen los asambleístas; la ciudadanía emite su voto a mano alzada por el candidato de su preferencia;</li> <li>VII. Participan en la Asamblea de elección con derecho a votar y ser votados, hombres y mujeres originarios que viven en la cabecera municipal, Rancherías y Núcleos Rurales, así como los radicados;</li> </ol>	



todas con derecho de votar y ser votadas;

VIII. Las personas que pertenecen a una religión distinta a la mayoría, tienen derecho a votar y a ser electos como autoridades municipales;

IX. Al término de la Asamblea se levanta el acta correspondiente en el que consta la integración y la duración en el cargo del Ayuntamiento electo, firmando y sellando la Autoridad en funciones, la Mesa de los Debates, los ciudadanos y ciudadanas electas, y asistentes de la Asamblea; y

X. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, para su validación.

### C) CONFLICTOS ELECTORALES

Este municipio no ha presentado conflictos electorales.

VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR	Los requisitos que deben reunir hombre y mujeres son los siguientes; <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ser originario(a) del municipio;</li> <li>- Tener la mayoría de edad;</li> <li>- Gozar de buena salud; y</li> <li>- Ser elegido por mayoría de votos.</li> </ul>
VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elección ordinaria 2013: 642 personas de las cuales 182 mujeres y 460 hombres; y</li> <li>- Elección ordinaria 2016: 715 personas de las cuales 220 mujeres y 495 hombres.</li> </ul>
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De los expedientes en consulta se observar que las mujeres han participado en las Asambleas de elección, ejerciendo su derecho a votar, sin embargo hasta la elección ordinaria 2016 por primera vez accedieron a cargos de elección popular, resultando electas tres mujeres, una propietaria y dos suplentes en las Regidurías de Educación y Salud.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, se cumple de forma escalafonaria, de acuerdo al desempeño del cargo asignado.
Edad a la que empiezan a cumplir	18 años.



los cargos	
Quiénes participan en el sistema de cargos	Hombres y mujeres.
Características para cumplir los cargos	Que hayan cumplido la mayoría de edad
Forma en la que van subiendo en los cargos	A continuación se describe de mayor a menor importancia los cargos que componen su sistema y que se deben cumplir: <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 Policía;</li> <li>6. Regiduría de Educación;</li> <li>7. regiduría de Salud;</li> <li>8. Secretaría Municipal;</li> <li>9. Tesorería Municipal;</li> <li>10. Alcaldía Única Constitucional;</li> <li>11. Suplencias;</li> <li>12. Presidencia del Comité del DIF;</li> <li>13. Secretaria del Registro Civil;</li> <li>14. Secretaria de la Sindicatura; y</li> <li>15. Secretaria de la Alcaldía.</li> </ol>
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	No.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Sur	Población de 18 años y más hombres	1083
Distrito Electoral	24	Población de 18 años y más mujeres	1174
Agencias Municipales	0	Porcentaje de población en situación de Pobreza	91,0 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.530 bajo <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	1 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Zapoteco

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

<sup>6</sup> . FUENTE, PNUD, México, 2010

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



Población Total	3990	Población Hablante de Lengua indígena	2539
Población Total de Hombres	1970	Población hablante de lengua indígena y español	2539
Población Total de Mujeres	2020	Población que no habla español	17 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	2257		

#### **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 el Núcleo Rural El Carrizal, con ello, cumplen con el principio de universalidad del sufragio establecido en los artículos 2o, apartado A, fracción III y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se estima que estas reglas deben prevalecer pues han sido adoptadas y validadas por la Asamblea General del municipio.

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

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

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





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 Paxtlán, Oaxaca, en relación al 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, una propietaria y dos suplentes en las Regidurías de Educación y Salud.

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 Paxtlán, 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:

### **DICTAMEN**

**PRIMERO.** Se identifica como método de elección de concejales al Ayuntamiento del municipio de San Andrés Paxtlán, 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 Andrés Paxtlán, 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**