



INSTITUTO  
ESTATAL ELECTORAL  
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

## **DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-235/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ PAPALUTLA, 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 Santa Cruz Papalutla, 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 Santa Cruz Papalutla, Oaxaca.
- II. Solicitud de información.** El 13 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/366/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la Autoridad municipal del municipio de Santa Cruz Papalutla, 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 Santa Cruz Papalutla, 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, 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

---

<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 Santa Cruz Papalutla, 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 Santa Cruz Papalutla, 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 SANTA CRUZ PAPALUTLA, 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>SANTA CRUZ PAPALUTLA</b>	
I. FECHA DE ELECCIÓN	Varía entre los meses de septiembre y noviembre.
II. NÚMERO DE CARGOS A ELEGIR	12
III. TIPO DE CARGOS A ELEGIR	Propietarios(as) y suplentes de: 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Policía; 5. Regidor de Educación; y 6. Regiduría de Salud.
IV. DURACIÓN DE CADA CARGO	Tres años propietarios y suplentes.
V. ORGANOS ELECTORALES COMUNITARIOS	La Mesa de los Debates.
VI. PROCEDIMIENTO DE LA ELECCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eligen en Asamblea comunitaria;</li> <li>- Las y los candidatos se proponen por ternas; y</li> <li>- Los asambleístas emiten su voto por medio de un pizarrón.</li> </ul>
<b>MÉTODO DE ELECCIÓN</b>	
<p><b>A) ACTOS PREVIOS</b></p> <p>Previo a la elección se celebra una Asamblea General, bajo las siguientes reglas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. La Asamblea es convocada por la Autoridad Municipal en función;</li> <li>II. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas que vivan en el municipio; y</li> <li>III. La Asamblea tiene como finalidad, entre otros, definir la fecha para la elección del Ayuntamiento municipal.</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 Honorable Ayuntamiento en funciones emite la convocatoria para la Asamblea de elección;</li> <li>II. La convocatoria se elabora de manera escrita y se publica en los lugares más visibles y concurridos del municipio; además se realiza el perifoneo correspondiente;</li> </ol>	



- III. Se convoca a ciudadanos y ciudadanas que viven en el municipio;
- IV. La Asamblea comunitaria tiene como finalidad integrar el Ayuntamiento municipal y se lleva a cabo en el corredor del Palacio Municipal de Santa Cruz Papalutla, Oaxaca;
- V. En la Asamblea de elección se pasa lista de asistencia para verificar el cuórum, enseguida se hace la instalación legal de la Asamblea, se nombra a los integrantes de la Mesa de los Debates, quienes continúan con el desahogo del orden del día;
- VI. Para la designación de los candidatos se presenta una lista por escalafón de los ciudadanos y ciudadanas que ha cumplido con su servicios en beneficio del municipio, incluyendo los que han terminado de desempeñar el cargo de policía hasta mayordomo de las fiestas patronales, de la lista se elige una terna para cada cargo, la votación se hace por lista de asistencia y pasan a sufragar su voto en los pizarrones que se colocan de espaldas al público de manera que se pueda respetar la secrecía del mismo, los candidatos que queden en segundo lugar ocuparan las suplencias;
- VII. Tiene derecho a votar todos los ciudadanos y ciudadanas que viven en el municipio;
- VIII. Tiene derecho a ser electos como Autoridades Municipales las ciudadanas y ciudadanos que se encuentren en la lista de escalafón y poden competir de manera libre;
- IX. La asamblea del 2016 acordó que los radicados en la Unión Americana en las próximas elecciones podrán participar con voz y voto, pero primero es necesario elaborar un censo para saber el número de radicados;
- X. 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, en la que firman y sellan las Autoridades municipales en funciones las y los asambleístas; y
- XI. La documentación se remite al Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, 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 candidatos y candidatas deben reunir los siguientes requisitos:

- Aparecer en la lista de cargos;
- Que hayan concluido el cargo de policía y tengan más servicios incluyendo mayordomo de las fiestas patronales; y
- Estar enlistados en el padrón



VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN	422 personas, de los cuales 204 mujeres y 218 hombres.
IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES	De los expedientes en consulta se advierte que en la elección ordinaria 2013 ya ejercían su voto pasivo, y se ha implementado su inclusión en forma paulina en el Ayuntamiento municipal.  En la elección ordinaria 2016 por primera vez fueron electas cuatro mujeres a un cargo de elección popular, como propietarias y suplentes en las Regidurías de Educación y Salud.
X. ESTATUTO ELECTORAL	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS	El sistema de cargos se compone por usos y costumbres, participan ciudadanas y ciudadanos enlistados en el padrón.
Edad a la que empiezan a cumplir los cargos	Sin referencia documental.
Quiénes participan en el sistema de cargos	Ciudadanos enlistados.
Características para cumplir los cargos	Sin referencia documental.
Forma en la que van subiendo en los cargos	Sin referencia documental.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Sin referencia documental.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO			
Región	Valles Centrales	Población de 18 años y más hombres	628
Distrito Electoral	17	Población de 18 años y más mujeres	695



Agencias Municipales	0	Porcentaje de población en situación de Pobreza	73.0 <sup>5</sup>
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.630, bajo <sup>6</sup>
Núcleos Rurales	0 <sup>7</sup>	Lengua indígena predominante	Zapoteco
Población Total	1972	Población Hablante de Lengua indígena	637
Población Total de Hombres	950	Población hablante de lengua indígena y español	624
Población Total de Mujeres	1022	Población que no habla español	4 <sup>8</sup>
Población de 18 años y más	1323		

#### **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 del expediente en cuestión se advierte que este municipio cumple con dicho principio ya que únicamente se integra de una comunidad.

#### **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

<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



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 Cruz Papalutla, 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 cuatro mujeres en el ayuntamiento como propietarias y 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 Santa Cruz Papalutla, 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 Santa Cruz Papalutla, 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 Santa Cruz Papalutla, 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**