



INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL
y de Participación Ciudadana de Oaxaca

DICTAMEN DESNI-IEEPCO-CAT-232/2018 POR EL QUE SE IDENTIFICA EL MÉTODO DE LA ELECCIÓN DE CONCEJALES AL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ XITLA, 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 Santa Cruz Xitla, 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 Santa Cruz Xitla, Oaxaca.
- II. **Solicitud de información.** El 16 de enero de 2018, mediante oficio IEEPCO/DESNI/445/2018, la Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas de este Instituto, solicitó a la autoridad municipal de Santa Cruz Xitla, 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 Xitla, Oaxaca.** Mediante escrito recibido el 27 de julio 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 mexicano¹. 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 normas² e incluso, de llenar las lagunas legales que existan dentro de su Sistema Normativo que se encuentre

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

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



vigente, a fin de resolver situaciones contemporáneas o conflictos que se presenten³.

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 Santa Cruz Xitla, Oaxaca, sin embargo, su contenido, así como su registro y publicación por el Consejo General de este Instituto, no exime

³ Tesis de Jurisprudencia XXVII. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. IMPLICACIONES DEL DERECHO DE AUTODISPOSICIÓN NORMATIVA.



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 Santa Cruz Xitla, 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 intercultural⁴.

Con base en lo anterior, el método de elección del municipio de SANTA CRUZ XITLA, OAXACA identificado por esta Dirección Ejecutiva de Sistemas Normativos Indígenas, es el que enseguida se describe:

SANTA CRUZ XITLA	
I. FECHA DE ELECCIÓN.	Entre septiembre y octubre.
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; 4. Regiduría de Educación;

⁴ 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).



	5. Regiduría de Policía; 6. Regiduría de Salud; 7. Secretaría Municipal; y 8. Tesorería Municipal.
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.	Eligen en Asamblea general Comunitaria. Los candidatos se presentan por ternas y a mano alzada.

MÉTODO DE ELECCIÓN

A) ACTOS PREVIOS

No realizan actos previos.

B) ASAMBLEA DE ELECCIÓN

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

- I. Las Autoridades municipales en funciones emiten la convocatoria para la elección;
- II. La convocatoria se da a conocer mediante micrófono; asimismo, se elabora convocatoria escrita, misma que se fija en lugares visibles del municipio y los topiles recorren el municipio informando que se llevara a cabo la Asamblea General para la elección de las nuevas autoridades.
- III. Se convoca a participar en la elección a hombres y mujeres originarias del municipio y avecindadas, siempre y cuando hayan vivido en la comunidad por más de 5 años.
- IV. Las y los radicados acuden de manera personal y únicamente tiene derecho a votar;
- V. La elección de sus Autoridades se lleva a cabo en los meses de septiembre u octubre, en el corredor municipal de Santa Cruz Xitla, Oaxaca, o en la cancha municipal y a veces se lleva a cabo en ambos lugares;
- VI. La autoridad municipal en funciones y la Mesa de Debate son quienes conducen la Asamblea de elección;
- VII. El día de la elección se nombra primeramente a los integrantes de la Mesa de Debates, la Presidencia y Secretaria se eligen a propuesta de los ciudadanos y ciudadanas, los escrutadores se designan de manera directa;
- VIII. Los candidatos se proponen en ternas y la ciudadanía votan por el



- candidato(a) de su preferencia a mano alzada;
- IX. Participan en la Asamblea de elección con derecho a votar y ser votados hombres y mujeres originarios(as) del municipio y avecindados(as), siempre y cuando hayan vivido en la comunidad por más de 5 años;
 - X. Las y los radicados no tienen derecho a ser electos como Autoridad Municipal, ya que desconocen el fondo de los problemas y las necesidades del municipio;
 - XI. Las personas que pertenecen a una religión distinta a la mayoría, pueden votar y ser electos como Autoridad Municipal, porque son ciudadanos de la comunidad;
 - XII. Al término de la Asamblea se levanta el acta correspondiente donde consta la integración y duración en el cargo del Ayuntamiento electo, la cual es firmada por los integrantes del Ayuntamiento, la Mesa de los Debates, las personas electas, y se anexa la lista de asistencia de quienes acudieron a la Asamblea
 - XIII. 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 en las últimas dos elecciones.

<p>VII. REQUISITOS QUE DEBEN REUNIR LOS Y LAS CONCEJALES A ELEGIR.</p>	<p>A) CONCEJALES HOMBRES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vivir en la comunidad; - Tener la mayoría de edad; - Tener buena conducta; y - No tener antecedentes penales. <p>B) CONCEJALES MUJERES</p> <ul style="list-style-type: none"> - Tener buena conducta; y - Asistir a reuniones cumpliendo con sus derechos.
<p>VIII. NÚMERO DE PERSONAS QUE TRADICIONALMENTE PARTICIPAN EN LA ELECCIÓN.</p>	<p>666 personas, de los cuales 516 hombres y 149 mujeres.</p>
<p>IX. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES.</p>	<p>Desde hace 15 años las mujeres comenzaron a participar en las Asambleas de elección ejerciendo su derecho a votar, y se ha ido implementado su inclusión en el cabildo de manera progresiva. En la elección ordinaria 2016 fueron integradas al</p>



	Cabildo Municipal como propietaria y suplente de la Regiduría Salud.
X. ESTATUTO ELECTORAL.	No cuenta con Estatuto Electoral.
XI. SISTEMA DE CARGOS.	El sistema se compone de cargos cívicos y religiosos, participan hombres y mujeres; es escalonado siempre y cuando haya desempeñado un cargo pequeño.
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.	<ul style="list-style-type: none"> - Tener 18 años cumplidos; y - Ser originarios de la misma cabecera municipal.
Forma en la que van subiendo en los cargos.	<p>A continuación se describe de mayor a menor jerarquía los cargos que se deben cumplir de manera escalonada:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presidencia Municipal; 2. Sindicatura Municipal; 3. Regiduría de Hacienda; 4. Regiduría de Educación; 5. Regiduría de Salud; 6. Regiduría de Policía; 7. Comités de Escuelas; 8. Comités de la Unidad Médica; 9. Comité del Templo Católico; 10. Comité del Agua Potable; 11. Comité de Festejo; 12. Comité de la tienda Diconsa; y 13. Topiles.
Existen criterios para no participar en el sistema de cargos	Abandonar un cargo conferido por el pueblo.

XII. INFORMACIÓN GENERAL Y DE CONTEXTO.			
Región	Sierra Sur	Población de 18 años y más hombres	1148
Distrito Electoral	24	Población de 18 años y más mujeres	1370



Agencias Municipales	1	Porcentaje de población en situación de Pobreza	92,1 ⁵
Agencias de Policía	0	Nivel de Desarrollo Humano	0.552 bajo ⁶
Núcleos Rurales	0 ⁷	Lengua indígena predominante	Zapoteco de la Sierra Sur
Población Total	4514	Población Hablante de Lengua indígena	2769
Población Total de Hombres	2153	Población hablante de lengua indígena y español	2672
Población Total de Mujeres	2361	Población que no habla español	71 ⁸
Población de 18 años y más	2518		

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, del estudio del expediente que nos ocupa, se advierte que, si bien, el municipio de Santa Cruz Xitla se integra de dos comunidades como lo son la cabecera municipal y la comunidad de San Bernardo Miahuatlán con categoría de Agencia municipal, no existe en el expediente constancia alguna que indique que dicha Agencia haya solicitado participar en la elección de sus Autoridades, por lo que, en este municipio, no se ha presentado la tensión normativa a que se ha hecho referencia, misma que amerite mesas de diálogo para armonizar su Sistema Normativo.

⁵ . Fuente: CONEVAL, 2010

⁶ . FUENTE, PNUD, México, 2010

⁷ . Fuente: LXI Legislatura del Estado

⁸ . Fuente de datos Poblacionales: ITER, INEGI, 2010



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 Santa Cruz Xitla, 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 dos mujeres en el Ayuntamiento como propietaria y suplente en la Regiduría de Educación.

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 Xitla, 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 Santa Cruz Xitla, 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 Santa Cruz Xitla, 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