

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-1740/2012

**ACTOR:** BRUNO PLÁCIDO VALERIO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO ELECTORAL DEL  
ESTADO DE GUERRERO

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
ALEJANDRO LUNA RAMOS

**SECRETARIOS:** ÁNGEL EDUARDO  
ZARAZÚA ALVIZAR, FERNANDO  
RAMÍREZ BARRIOS Y EMILIO  
ZACARÍAS GÁLVEZ

México, Distrito Federal, trece de marzo de dos mil trece.

**VISTOS**, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-1740/2012, promovido por Bruno Plácido Valerio, por su propio derecho, en contra de la respuesta emitida el treinta y uno de mayo de dos mil doce por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, dentro del expediente IEEG/CG/01/2012, respecto a su petición para elegir autoridades en diversos municipios del Estado de Guerrero mediante el modelo de usos y costumbres; y

## RESULTANDO

**I. Antecedentes.** De los hechos narrados por el actor, en su demanda y demás constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**a) Solicitud de capacitación.** El veintisiete de febrero de dos mil doce, Marcos Matías Alonso, Erasto Cano Olivera y Bruno Plácido Valerio, en su carácter de ciudadanos indígenas, solicitaron al Instituto Electoral del Estado de Guerrero la impartición de una conferencia relacionada con la postulación de candidatos por el sistema de usos y costumbres.

**b) Respuesta a la capacitación solicitada.** El citado instituto respondió mediante oficio 0405 de veintinueve de febrero de dos mil doce, argumentando que al encontrarse en el proceso electoral de ayuntamientos y diputados dos mil doce, y que cuenta con un calendario de actividades a desarrollar, se agendaría para que en su oportunidad se realice la conferencia solicitada.

**c) Solicitud de información para postular candidatos.** El veintidós de marzo de dos mil doce, los integrantes de diversas comunidades indígenas de los municipios correspondientes a las regiones de la Montaña, Costa Chica, Centro y Norte del Estado de Guerrero presentaron un escrito ante el Instituto Electoral del Estado de Guerrero, mediante el cual solicitaron que en el proceso electoral dos mil doce se respeten los derechos de las comunidades indígenas del Estado, para elegir a sus propios

representantes populares, además solicitaron que se les precisara lo siguiente:

**“PRIMERA.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución Política Federal, **¿los integrantes de las comunidades indígenas del Estado, pueden postular a sus propios candidatos a diputados y miembros de los ayuntamientos en el presente proceso electoral o solamente a través de los partidos políticos?**

En el caso de que ese cuerpo colegiado determine que las comunidades indígenas pueden postular a sus propios candidatos **¿En qué condiciones de equidad podremos competir, es decir, cuál sería el procedimiento a seguir para enfrentar la contienda en condiciones de igualdad?**

**SEGUNDA.** Para el caso de que determinen que solamente a través de los partidos políticos podemos postular nuestras candidaturas, **¿De qué forma el Instituto Electoral del Estado garantizará en el presente proceso electoral el acceso de los indígenas al ejercicio del poder público en condiciones de equidad, como lo establece el párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política del Estado, en correlación con el 192, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado?**

**TERCERA.** Por último, si la mayoría de nuestras comunidades decide que nuestros candidatos sean electos conforme a los usos y costumbres de dichas comunidades, **¿Cuál es el procedimiento que se deberá seguir, en acatamiento a los principios constitucionales de autonomía y derechos de los pueblos indígenas que rigen a nuestro Estado y al País a efecto de que ustedes instrumenten el proceso?...**”

**d) Respuesta a los planteamientos solicitados.** El dieciséis de abril del mismo año, en virtud de la solicitud que antecede, el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, dio respuesta en los siguientes términos:

**“...RESPUESTA**

(...)

Atento a ello, es claro que el artículo 2, inciso A, fracciones I, III y VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **otorga el derecho a los pueblos indígenas a la libre determinación** que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional y, se reconozca su autonomía para decidir su forma interna de convivencia y organización social, económica, política y cultural; así como de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales **para elegir a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno y tener representación en los ayuntamientos al margen de los partidos políticos.**

Sentado lo anterior, se **procede a analizar el planteamiento relacionado con el derecho de los pueblos que dicen representar a fin de que en el presente proceso electoral realicen sus elecciones a través del derecho de usos y costumbres** que establece la constitución a su favor, conforme a las siguientes consideraciones:

1. En primer lugar, debe señalarse que **para poder acceder a lo solicitado, su petición debe estar sustentada con la aprobación de la mayoría de los ciudadanos que conforman el municipio que pretende regirse bajo este sistema.** En la especie, en su solicitud presentada el veintidós de marzo del presente año, adjuntaron un total de 52 firmas correspondientes a igual número de ciudadanos que ostentan los cargos de comisarios y delegados municipales, quienes estamparon sus firmas y sellos respectivos, y dicen pertenecer a los municipios de Acatepec, Zapotitlán, Zitlala, San Luis Acatlán, Ayutla y Malinaltepec.

No obstante que en su diverso de fecha treinta de marzo del presente año, **solicitaron que este Instituto Electoral sea quien realice la consulta a los ciudadanos para conocer si están de acuerdo en llevar a cabo sus elecciones por usos y costumbres; al respecto debe considerarse que nos encontraríamos ante un supuesto similar al de la consulta ciudadana de referéndum y plebiscito previstos en la Ley de la materia, en cuyo artículo 187, párrafo tercero, impide que dichas consultas se realicen durante los procesos electorales.**

Asimismo, se deberá señalar de forma clara y concreta los municipios en que pretenden se desarrolle la consulta, así como el tipo de uso y costumbre específica que pretendan aplicar para la elección constitucional, en virtud de las diferencias que puedan existir entre la

costumbre de una comunidad a otra para elegir a sus representantes.

2. En segundo lugar, **deberán señalar las comunidades y/o municipios de los que proceden los firmantes, así como los vestigios que existan de que dichas elecciones se han llevado a través de los métodos que solicitan y que además haya permanecido a lo largo de las diversas etapas de la historia.** Lo anterior, a fin de determinar que le sean aplicables las normas jurídicas establecidas en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas, entre los cuales, se encuentra el derecho a la libre determinación en su vertiente de autogobierno.

3. Por último, **deberá exhibir la documentación comprobatoria que haga evidente la intención de los ciudadanos de las comunidades que dicen representar, en el que plasmen su voluntad de realizar su elección por usos y costumbres, a fin de demostrar que no se continúan con los vicios que le atribuyen a los partidos políticos y se cuente con una presentación idónea y fidedigna para acceder a un cargo de elección popular.**

(...)"

**e) Actas de Asambleas.** En razón de lo anterior, el veinticuatro de mayo de dos mil doce, diversos ciudadanos, quienes se ostentaron como promotores de "Desarrollo Comunitario de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero", remitieron al referido Consejo General un total de ciento treinta actas, que a su decir se levantaron en las comunidades de los pueblos originarios de los diferentes Municipios de la Región de la Costa Chica, Montaña y Centro del Estado de Guerrero, mediante las cuales, los ciudadanos firmantes, manifestaron su deseo de elegir a sus autoridades a través de usos y costumbres.

**f) Determinación del Instituto Electoral local.** El treinta y uno de mayo siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero emitió respuesta en

el expediente **IEEG/CG/01/2012**, mediante la cual determinó que la solicitud planteada no cumplía con las expectativas señaladas en el diverso de dieciséis de abril de dos mil doce, por las razones expuestas en dicho documento.

Dicha determinación se notificó mediante oficio 0894/2012, en la misma fecha.

**II. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** En contra de la anterior respuesta, el cuatro de junio de dos mil doce, Bruno Plácido Valerio, por su propio derecho, presentó ante la Secretaría General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, escrito de demanda del juicio ciudadano que nos ocupa.

**III. Remisión de las constancias.** Mediante oficio 1401, de nueve de junio de dos mil doce, el Secretario General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero remitió a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal con sede en el Distrito Federal, la demanda del referido juicio ciudadano, el respectivo informe circunstanciado y demás documentación atinente al acto impugnado, lo cual dio lugar a que se formara el expediente identificado con la clave SDF-JDC-1023/2012.

**IV. Acuerdo de Sala Regional Distrito Federal.** El quince de junio siguiente, dentro del expediente SDF-JDC-1023/2012, la aludida Sala Regional acordó someter a consideración de esta Sala Superior la consulta de competencia para conocer del juicio para la protección de los

derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave antes referida.

**V. Notificación de Acuerdo Plenario y remisión de expediente.** Mediante oficio SDF-SGA-OA-1947/2012 de quince de junio de dos mil doce, se notificó el Acuerdo de Sala antes referido y, en consecuencia, se remitió a esta Sala Superior la demanda y anexos correspondientes al juicio que nos ocupa.

**VI. Turno.** Recibidas las constancias atinentes, en misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial ordenó la integración del expediente en que se actúa y su turno a la ponencia a su cargo, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, turno que se cumplimentó a través del oficio TEPJF-SGA-4724/12, suscrito por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Superior.

**VII. Aceptación de competencia.** Por acuerdo de veintisiete de junio de dos mil doce, esta Sala Superior asumió competencia para conocer del presente asunto.

**VIII. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor admitió el asunto y declaró cerrada la instrucción, por lo que el asunto quedó en estado de resolución.

#### **C O N S I D E R A N D O**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce

jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, 80 párrafo 1, inciso f), y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio promovido por un ciudadano por su propio derecho, en contra de la respuesta emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, respecto a su petición para elegir a sus autoridades mediante el modelo de usos y costumbres, en términos de lo dispuesto en el acuerdo emitido por esta Sala Superior el pasado veintisiete de junio, en el cual determinó asumir competencia para resolver el presente juicio.

**SEGUNDO. Procedibilidad de la acción *per saltum*.**

Es procedente conocer el presente juicio ciudadano por parte de esta Sala Superior, por las razones siguientes:

Esta Sala Superior ha sustentado en la jurisprudencia 9/2001, de rubro: "**DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO**"<sup>1</sup>, que los justiciables están

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 254 a 256, del Volumen 1, de la Compilación 1997-2012, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

exentos de la exigencia de agotar los medios de defensa previstos en las leyes electorales locales, cuando su agotamiento se traduzca en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto de litigio; es decir, cuando los trámites de que consten y el tiempo necesario para llevarlos a cabo puedan implicar la disminución considerable o la extinción del contenido de las pretensiones, o de sus efectos o consecuencias, por lo que el acto electoral se debe considerar en ese supuesto definitivo y firme.

El promovente impugna la respuesta dada el treinta y uno de mayo de dos mil doce por parte del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, la cual atiende a la solicitud de veinticuatro de mayo del mismo año, por la que aportó diversas actas de Asambleas en la que los ciudadanos de municipios de dicha entidad federativa manifiestan el deseo de que se elijan sus autoridades a través de usos y costumbres.

En dicho Acuerdo, el Consejo General del citado instituto consideró que la documentación aportada incumple con los parámetros que dio a conocer en la respuesta de dieciséis de abril de dos mil doce.

En este contexto la materia de fondo del presente asunto se relaciona con el respeto de las disposiciones constitucionales y legales respecto del derecho de las comunidades y pueblos indígenas para elegir a sus autoridades de acuerdo con sus usos y costumbre, y analizar si la determinación del instituto local resulta violatoria de los derechos de los miembros de dichas comunidades, quienes

hicieron de su conocimiento la referida petición a la autoridad por conducto de diversos ciudadanos, entre los que se encuentra el actor.

En el caso, considerando la cadena de peticiones realizadas sobre la materia, es inconcuso que se traduce en una merma en el derecho que alegan el que se requiera que el ahora actor deba agotar algún otro medio de impugnación local.

Por ello, si bien en virtud de lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, el juicio electoral ciudadano procede, entre otros supuestos, contra presuntas violaciones a los derechos de ser votado; de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, lo cierto es que este órgano jurisdiccional se encuentra en posibilidad de resolver sobre el fondo del presente asunto al tratarse de un asunto vinculado con el respeto de los derechos de pueblos y comunidades indígenas para designar a sus autoridades mediante el modelo de usos y costumbres, es decir, a través de su sistema normativo interno.

En este sentido, al conocer esta Sala Superior de la impugnación de mérito, se evita que el actor tenga que acudir a una cadena impugnativa que en última instancia podría llegar a este órgano jurisdiccional a fin de dictar la determinación correspondiente.

Asimismo, cabe resaltar que las peticiones que originalmente hicieron llegar diversos ciudadanos al instituto local, tenían como objetivo inmediato que se implementara el modelo de usos y costumbres en la elección correspondiente al proceso electoral local dos mil once-dos mil doce, siendo que su pretensión final consiste en el reconocimiento de sus derechos como integrantes de pueblos y comunidades indígenas, a fin de llevar a cabo lo más pronto posible los actos tendentes al cambio de esquema de elección de autoridades locales.

En consecuencia, corresponde a este órgano jurisdiccional conocer del presente asunto en los términos expuestos. De ahí que se tenga por colmado el requisito de definitividad respectivo.

**TERCERO. Sobreseimiento.** Al rendir su informe circunstanciado, la autoridad responsable señala que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que el acto impugnado no afecta el interés jurídico del actor, en virtud haberse consumado de un modo irreparable y porque el actor carece de legitimación activa para interponer el presente medio de impugnación.

Al respecto, esta Sala Superior considera que **parcialmente fundada** dicha causa de improcedencia, atento a lo siguiente.

En el presente asunto, debe señalarse que la legitimación del ciudadano surge exclusivamente para

impugnar actos, resoluciones u omisiones donde pueda producirse una afectación individualizada, cierta, directa e inmediata a sus derechos político-electorales.

Acorde con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales tiene la finalidad de tutelar los derechos político-electorales de votar, ser votado, de asociación y afiliación, así como los directamente relacionados con éstos, por lo que la procedencia de dicho medio de impugnación se actualiza cuando un ciudadano, por sí mismo y en forma individual, aduce la presunta violación a uno de los derechos tutelados con el juicio.

El acto impugnado consiste en la respuesta emitida el treinta y uno de mayo de dos mil doce por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, dentro del expediente IEEG/CG/01/2012, con motivo del escrito de veinticuatro de mayo de dos mil doce, por el que se entregan al Instituto Electoral del Estado de Guerrero diversas actas de asambleas que se levantaron en comunidades de los pueblos originarios de dieciocho municipios de la Región de Costa Chica, Montaña y Centro del Estado de Guerrero (Acatepec, Alcozauca de Guerrero, Ayutla de los Libres, Azoyú, Chilapa de Álvarez, Cuautepec, Iliatenco, José Joaquín de Herrera, Malinaltepec, Marquelia, Quechultenango, Tlacoapa, Tecoanapa, Tlacoachistlahuaca, San Luis Acatlán, San Marcos, Xochistlahuaca y Zapotitlán Tablas).

Al respecto, no obstante que la respuesta emitida por la autoridad electoral administrativa local se dirige a quien le hizo llegar las actas, lo cierto es que el contenido de la resolución impugnada se relaciona con las peticiones contenidas en dichas actas de asambleas acompañadas al escrito de veinticuatro de mayo de dos mil doce, siendo los derechos de los ciudadanos integrantes de dichas comunidades los que se encontrarían en cuestión, por lo que ellos serían los que en su caso tendrían alguna afectación en su esfera jurídica.

En este sentido, el derecho afectado corresponde en cada caso únicamente a los ciudadanos integrantes de cada uno de los dieciocho municipios, sin que el ahora actor se identifique como integrante de un pueblo indígena asentado en todos los municipios en cuestión.

Cabe mencionar que la calidad con la que se ostenta el actor como representante de la organización denominada "Promotores de Desarrollo Comunitario de la Unión de Pueblos y Organizaciones de Guerrero", de autos no se desprende que la autoridad responsable hubiera reconocido expresamente dicha calidad a Bruno Placido Valerio, aunado a que, con independencia de que la misma se trate o no de una persona jurídica legalmente constituida, tampoco se encuentra acreditado que dicha organización cuente con la representación de los pobladores de los municipios en comento, siendo que únicamente fue una intermediaria entre el instituto local y los ciudadanos indígenas de los dieciocho municipios peticionarios del estado de Guerrero.

Se destaca la verificación de la legitimación en el proceso se puede realizar de oficio en esta instancia federal, por tratarse de un presupuesto procesal, necesario para la procedibilidad de un medio de impugnación, de ahí que no sea óbice para concluir que el actor no cuenta con legitimación respecto de todos los municipios involucrados aún cuando la autoridad responsable hubiera dado respuesta a diversos escritos firmados por él.

Ahora bien, por lo que respecta a la promoción del presente juicio por su propio derecho, esta Sala Superior considera que el actor sí cumple con el presupuesto procesal en cuestión, en cuanto al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.

Esta Sala Superior ha sostenido que para la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales, se requiere la concurrencia de tres elementos: 1) que el promovente sea un ciudadano mexicano; 2) que promueva por sí mismo y en forma individual, y 3) que haga valer presuntas violaciones a los derechos políticos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Criterio sustentado en la jurisprudencia 02/2000, consultable en las páginas 391 a 393 en la Compilación 1997-2012: Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tomo Jurisprudencia, volumen 1, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: "**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA**".

Respecto al primer elemento, debe decirse que la calidad de ciudadano del incoante no se encuentra controvertida, por lo que es menester presumirla como situación ordinaria. Asimismo, el promovente endereza su acción sobre la base de que forma parte de la comunidad indígena localizada en el municipio de San Luis Acatlán, en el Estado de Guerrero, y solicita que se sigan las normas consuetudinarias para la elección de sus autoridades municipales, lo cual es suficiente para considerarlo como ciudadano integrante de dicha comunidad indígena, pues conforme al artículo 2º, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

En efecto, el derecho a la libre determinación y la autonomía establecido en el artículo 2º, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende como la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con diversos ámbitos de decisión al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas.

En los artículos 3, 4, 9 y 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se ha contemplado que para el ejercicio del derecho de libre determinación, dichos pueblos tienen el derecho colectivo e individual de mantener y desarrollar sus propias características e identidades, comprendido el derecho

a identificarse a sí mismos como indígenas y ser reconocidos como tales.

De este derecho fundamental a la libre determinación se desprende el reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, sus instituciones y autoridades propias, así como el correspondiente ejercicio de su jurisdicción y el derecho fundamental de que las personas o las comunidades se autoadscriban como miembros de pueblos indígenas.

Por ende, en principio, es suficiente con que el promovente del presente medio de impugnación se identifique y autoadscriba como indígena integrante de la comunidad correspondiente al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, tal y como manifiesta en su escrito de demanda, para que se le tenga y considere como tal con todas las consecuencias jurídicas que ello implique.

Robustece lo anterior, el criterio reiterado por esta Sala Superior conforme al cual la interpretación sistemática de los artículos 2o., apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación conduce a considerar que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por integrantes de comunidades o pueblos

indígenas, que planteen el menoscabo o detrimento de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, el juzgador debe analizar la legitimación activa de manera flexible por las particularidades que revisten esos grupos o comunidades, y las posibilidades jurídicas o fácticas que tengan sus integrantes para allegarse de los elementos necesarios para acreditarla, debiendo evitar en lo posible, exigir requisitos o medidas que son propias del sistema ordinario de acceso a la jurisdicción electoral, que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento en favor de los mencionados grupos o comunidades.<sup>3</sup>

En ese orden de ideas, si la cuestión sobre si el ciudadano demandante es integrante de la comunidad indígena asentada en el municipio de San Luis Acatlán, en el Estado de Guerrero, como declaró en el escrito de treinta de marzo de dos mil doce por el que se dio respuesta al requerimiento de veintiocho de marzo del mismo año, formulado por el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero y, tal situación no se encuentra controvertida ni existe en autos constancia alguna de la cual se pueda advertir, así sea indiciariamente, la falsedad de alguna de estas afirmaciones, entonces es válido

---

<sup>3</sup> Criterio contenido en la Jurisprudencia 27/2011, de rubro "**COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE POR LAS PARTICULARIDADES DE SUS INTEGRANTES**", consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.

estimar que la legitimación del ciudadano que firma la demanda del presente juicio se encuentra acreditada.

En lo tocante al segundo elemento, en concepto de esta Sala Superior, el actor cuenta con legitimación para promover el juicio únicamente por lo que respecta al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, ya que con apoyo en el artículo 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es un hecho que el ciudadano manifiesta que promueve por su propio derecho.

Aunado a lo anterior, de la lectura de los antecedentes del presente asunto, se desprende que el acuerdo impugnado se encuentra en el contexto de una cadena de peticiones que dio inicio con el escrito de veintisiete de febrero de dos mil doce, por el cual los ciudadanos Marcos Matías Alonso, Erasto Cano Olivera y, el ahora actor, Bruno Plácido Valerio, quienes se identificaron como indígenas, solicitaron la impartición de una conferencia relativa a usos y costumbres indígenas en la postulación de candidatos.

Mediante escrito de catorce de marzo de dos mil doce, diversos integrantes de comunidades indígenas de los municipios correspondientes a las regiones de la Montaña, Costa Chica, Centro y Norte del Estado de Guerrero, autorizaron para oír y recibir notificaciones, entre otros, a Bruno Plácido Valerio, y solicitaron diversa información al instituto local responsable, relacionada con la elección de representantes por usos y costumbres.

Asimismo, mediante escrito de treinta de marzo de dos mil doce, suscrito por diversos ciudadanos, dentro de las

cuales se encuentra Bruno Plácido Valerio, identificándose como integrante del poblado de Buenavista, del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, desahogaron requerimiento formulado por el instituto responsable de veintiocho de marzo del dos mil doce, relativo a que informaran si realizaron las consultas previas a las comunidades que aseguraban representar los signantes de la petición de catorce de marzo anterior.

El propio actor, suscribe el escrito de cinco de abril de dos mil doce, por el que se da respuesta al requerimiento formulado por la autoridad responsable por acuerdo de tres de abril del mismo año.

Asimismo, el acuerdo impugnado se da con motivo del escrito de veinticuatro de mayo de dos mil doce, por el que entregan al Instituto Electoral del Estado de Guerrero diversas actas de asambleas que se levantaron en comunidades de los pueblos originarios de municipios de la Región de Costa Chica, Montaña y Centro del Estado de Guerrero, estando relacionados con la petición de veintisiete de febrero pasado.

Por otra parte, la autoridad responsable, en la respuesta que se controvierte mediante el presente juicio, reconoce que la misma es resultado de las diversas peticiones reseñadas. En ese sentido, se encuentra acreditada la participación del hoy actor dentro de las citadas promociones, y su identificación como indígena.

Respecto del tercer elemento, resulta suficiente que en la demanda se aduzca que la respuesta emitida en el

expediente IEEG/CG/01/2012, por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, que combate le causa un perjuicio en su esfera de derechos, por lo que hace únicamente al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, independientemente de que en el fallo que se llegue a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones.

En este sentido, se concluye que el actor cuenta con legitimación para impugnar la respuesta emitida por el Instituto Electoral del Estado de Guerrero, por lo que hace al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, en tanto se identifica como ciudadano indígena y se acredita que participó en diversos momentos de la cadena de peticiones que originaran la resolución impugnada.

Cabe mencionar que esta Sala Superior ya ha reconocido legitimación a ciudadanos respecto de actos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas asentados en municipios de los cuales son integrantes, como en los asuntos identificados con los números de expediente SUP-JDC-3185/2012, SUP-JDC-3186/2012, SUP-JDC-3187/2012, SUP-JDC-3188/2012 y SUP-JDC-3189/2012.

En cuanto a lo alegado por la autoridad responsable sobre la supuesta irreparabilidad del acto, dicha causa de improcedencia se considera **infundada**.

Lo anterior es así, ya que el instituto local parte de la premisa errónea de que la petición se circunscribe exclusivamente respecto del proceso electoral dos mil doce, el cual ya ha concluido, siendo así que en su opinión resultaría irreparable la respuesta impugnada.

Lo cierto es que de las actas que obran en autos se desprende que la petición se relaciona con la elección de autoridades y representantes indígenas conforme a usos y costumbres sin encontrarse condicionada a un proceso electoral en específico; por lo que es inconcuso que la petición no se limita al proceso electoral que refiere la autoridad responsable, sino al reconocimiento de su derecho de consulta para estar en posibilidad de escoger a sus autoridades conforme con su sistema normativo interno, es decir, acorde con sus usos y costumbres, siendo así que no se configura la causal de improcedencia invocada.

Por lo expuesto, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 11, párrafo 1, inciso c), en relación con el 10, párrafo 1, inciso b) y 79, párrafo 1, todos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se sobresee en el presente juicio respecto de la respuesta emitida por la autoridad responsable en relación con las actas de asamblea correspondientes a los municipios de Acatepec, Alcozauca de Guerrero, Ayutla de los Libres, Azoyú, Chilapa de Álvarez, Cuautepec, Iliatenco, José Joaquín de Herrera, Malinaltepec, Marquelia, Quechultenango, Tlacoapa, Tecoanapa, Tlacoachistlahuaca, San Marcos, Xochistlahuaca y Zapotitlán Tablas, todos ellos del estado de Guerrero; reconociéndose al actor legitimación, únicamente por lo que hace al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.

**CUARTO. Procedencia.** Esta Sala Superior considera que el medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9,

párrafo 1; 79 y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**a) Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito, señalando el nombre del promovente y su domicilio para recibir notificaciones; se identificó el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, los hechos en que se funda la impugnación, y, finalmente, se asentó la firma del promovente.

**b) Oportunidad.** De autos se desprende que el veinticuatro de mayo de dos mil doce, diversos ciudadanos, quienes se ostentaron como promotores de “Desarrollo Comunitario de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero”, remitieron a la autoridad responsable un total de ciento treinta actas, que a su decir se levantaron en las comunidades de los pueblos originarios de los diferentes Municipios de la Región de la Costa Chica, Montaña y Centro del Estado de Guerrero, mediante las cuales, los ciudadanos firmantes, manifestaron su deseo de elegir en este proceso electoral a sus autoridades a través de usos y costumbres.

El treinta y uno de mayo siguiente, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero emitió respuesta en el expediente **IEEG/CG/01/2012**, mediante la cual determinó que la solicitud planteada por quienes se ostentaron como promotores de “Desarrollo Comunitario de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero” (UPOEG), en el sentido de que no se cumplía con las

expectativas señaladas en el diverso de dieciséis de abril de dos mil doce, por las razones expuestas en dicho documento.

Dicha determinación se notificó mediante oficio 0894/2012, en la misma fecha.

En contra del citado acto, la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales fue presentada ante la Secretaría General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero el cuatro de junio del dos mil doce.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8º de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la presentación de la demanda debe darse dentro de los cuatro días, contados a partir de la fecha en que los actores tuvieron conocimiento del acto o resolución impugnada o se les hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable.

Por lo anterior, la demanda presentada por el actor ocurrió oportunamente, pues el acto impugnado se notificó mediante oficio 0894/2012 del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero el treinta y uno de mayo de dos mil doce, en tanto que la demanda que motivó la integración del expediente en que se actúa se presentó el cuatro de junio siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la referida ley de medios.

**c) Legitimación** El cumplimiento de tal requisito se satisface en términos de lo establecido en el considerando tercero de la presente resolución al desestimar la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable,

únicamente por lo que hace al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.

**d) Definitividad.** Se cumple el presente requisito en cuestión, tal y como se expuso en el considerando segundo de la presente resolución.

**QUINTO. Acto impugnado.** El acuerdo materia de litis es del tenor siguiente:

**“RESPUESTA**

**PRIMERO.-** Que a efecto de garantizar el derecho de petición de los promoventes contenido en el artículo 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este órgano electoral, asume plena competencia para conocer y resolver la solicitud planteada por la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), para que en este proceso electoral elijan a sus autoridades a través de los usos y costumbres, en los municipios con presencia de población indígena superior al 40% del total de la población, en términos de lo dispuesto por los artículos 25, párrafo séptimo, de la Constitución política local; y 4 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.

**SEGUNDO.** Que por escrito de fecha 16 de abril de 2012, este órgano electoral ha sostenido el reconocimiento de los pueblos indígenas parra (sic) gozar de los derechos contenidos en el artículo 2°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales, entre los cuales se encuentran la capacidad para participar plenamente en la vida pública, y a mantener sus identidades, lenguas y modos de vida distintos, lo que se traduce a la libre determinación, es decir, su autonomía.

Sobre ello, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 3, dispone que:

“Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente

1 su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.”

Lo cual encuentra soporte en el artículo 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como en el Convenio sobre Pueblos

Indígenas y Tribales en Países Independientes (Num. 169), en sus artículos 2 y 3.

Sobre ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que ese reconocimiento no implica su independencia política ni su soberanía, sino sólo la posibilidad de elegir libremente su situación dentro del estado mexicano, que no conduce a su disolución, sino al reconocimiento de un derecho fundamental de los pueblos para determinar su suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional; como se lee en la tesis de rubro "DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL", localizable con el registro número 165288, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXXI, febrero de 2010, página 114, con el número 1aXVI/2010, Novena Época, Amparo directo 3/2009. Alejandro Paredes Reyes y otros. 21 de octubre de 2009. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Por tanto, los pueblos indígenas deberán ajustar sus normas al sistema jurídico, a fin de ser coherente y armónico, sin que ello conlleve a la destrucción de su cosmovisión.

**TERCERO.-** Que conforme a lo razonado en el considerando que antecede, se advierte que los pueblos indígenas gozan del derecho de su libre determinación, sin embargo, es de explorado derecho que no basta que se tenga un derecho consignado en el orden jurídico, si no se hace necesario, además, contar con los mecanismos para su ejercicio y con autoridades competentes ante las cuáles se haga efectivo.

Por tanto, el Instituto Electoral del Estado de Guerrero, en su calidad de órgano encargado de la función Estatal de organizar las elecciones, en uso de las atribuciones que le confiere el sistema normativo electoral, así como en los criterios adoptados en la sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el expediente número SUP-JDC-9167/2012 (sic), mediante escrito de fecha 16 de abril de 2012, a petición de los solicitantes quienes se ostentaron como provenientes de diversas comunidades indígenas del Estado de Guerrero, se hizo de su conocimiento que para efectos de estar en condiciones de llevar a cabo elecciones por usos y costumbres en los municipios que señala el artículo 5 de la Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, se deberían atender las bases señaladas en el antecedente marcado con el numeral 3 del presente escrito.

En ese entendido, las bases deberían consistir en:

1. Que la petición debería estar sustentada con la aprobación de la mayoría de los ciudadanos que conforman el municipio que pretende regirse bajo este sistema;

2. Que deberían señalar las comunidades y/o municipios de los que proceden los firmantes, así como los vestigios que existan de que dichas elecciones se han llevado a través de los métodos que solicitan y que además haya permanecido a lo largo de las diversas etapas de la historia, a fin de determinar que le sean aplicables las normas jurídicas establecidas en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas; y

3. Que deberían exhibir la documentación comprobatoria que haga evidente la intención de los ciudadanos de las comunidades que dicen representar, en el que plasmaran su voluntad de realizar su elección por usos y costumbres, y se cuente con una representación idónea y fidedigna para acceder a un cargo de elección popular.

Ahora bien, de la documentación presentada mediante su escrito de fecha 24 de mayo de 2012, se advierte que presentaron un total de ciento treinta (130) actas que corresponden a igual número de comunidades pertenecientes a los municipios de Acatepec, Alcozauza de Guerrero, Ayutla de los Libre, Azoyu, Cuauhtepec, Chilapa de Alvarez, José Joaquín de Herrera, Iliatenco, Malinaltepec, Marquelia, Quechultenango, San Luis Acatlán, San Marcos, Tecoanapa, Tlacoapa, Tlacoachistlahuaca, Xochistlahuaca y Zapotitlán Tablas, en las que se asienta, de manera uniforme, que analizaron el siguiente orden del día:

1. Autopresentación de los aspirantes;

2. Informe de las gestiones realizadas para que los pueblos y comunidades indígenas del Estado de Guerrero, podamos elegir a nuestras autoridades y representantes, conforme a nuestros usos y costumbres, como lo facultan el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 25 de la Constitución Política del estado:

3. Toma de decisiones y acuerdos;

4. Asuntos generales.

En cuanto al desahogo del punto número dos del orden del día, se asienta que se concedió el uso de la palabra a un miembros de la comunidad quien informó lo siguiente:

“Quien informó de las gestiones realizadas en el Instituto Electoral del Estado de Guerrero, para que nos indique como podemos elegir a nuestras autoridades y representantes, conforme a los usos y costumbres que reconocen a los pueblos y comunidades indígenas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley 701 de Reconocimiento, Derecho y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, ya que históricamente nuestros pueblos han sido marginados de la representación política y ahora luchamos por integrarnos a la vida democrática y a que se nos respete el derecho a la Consulta.”

A cada acta se adjuntaron diversas listas de firmas en las que se observan las siguientes entidades por localidad y municipio:

**Municipio: Acatepec**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Mexcaltepec	103	
Tres Cruces	164	
Barranca el bajo	38	
Caxitepec	13	
Loma bonita	35	
Mexcalapa	34	No coincide con el número de firmas señaladas en el acta.
Alcamani	33	
Aguaxoco	32	
Llano grande	64	
Col. Santa Rosa		No presentan hojas de firmas
Tierra colorada		
Rincón de los pinos		
El capulín		
Río hacienda	2	
Loma de la silla		No presentan hojas de firmas
Zontecomapa		No menciona el número de firmas, ni sus respectivas hojas
Barranca pobre		No presentan hojas de firmas
Villa de las flores		
Alcamani		
Lomatuza		
El tejote		
Barranca dulce		
Buena vista		
Plan ojo de Agua		
Col. Plan Ayala		
Cerro tigre		

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Barranca piña		
El fuereño		
Mexcalapa		
Laguna seca		
Aguatomagua		
El llano		
Col. Los pinos		
Mexcatepec		Localidad repetida
Xilotlancingo		No presentan hojas de firmas
Pozolana		
Abetzuca		
Ixcuanatoyac	10	
Llano grande	126	No coincide con el número de firmas señaladas en el acta
Total de firmas	644	

**Municipio: Alcozauca de Guerrero**

Ixcuanatoyac	10	
--------------	----	--

**Municipio: Ayutla de los Libres.**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
La concordia	235	Solicitan la creación del municipio para aplicar elecciones
Quiahuitepec	181	Solicitan la creación del municipio para aplicar elecciones El núm. De firmas es mayor al núm de nombres
Coyul	76	Solicitan la creación del municipio para aplicar elecciones
San Felipe	198	Solicitan la creación del municipio para aplicar elecciones
Ahuacachahue	156	
Rancho Ocoapa	79	
El potrero	23	Solicitan la creación del municipio para aplicar elecciones
La palma	81	
Coapinola	101	
Coxcatlán candelaria	25	
Vista alegres	47	
La reforma	31	

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Cotzalzin	92	
El platanar	73	
Israel Nogueta Otero	47	
Cerro gordo viejo	128	
El timbre	46	
El mirador	40	
El sauce	17	
	19	No especifica la comunidad
El mezon	34	
El cruceo del zapote	16	
La sidra	34	
Ayutla	87	
Tutepec	38	
Cerro gordo viejo	98	El # de firmas no coincide con las firmas que aparecen en el acta
Zempazulco	53	
El tamarindo	5	El # de firmas no coincide con las firmas que aparecen en el acta
Tacruz		No presentan hojas de firmas
El mezon	11	Ya se encuentra un registro de este municipio
El timbre	38	Ya se encuentra una acta de este municipio
Atocutla	5	
Acalmani	4	El # de firmas no coincide con las firmas que aparecen en el acta
Llano verde		No presenta hoja con firmas
Plan de gatica	295	El # de firmas no coincide con las firmas que aparecen en el acta
Apantla		No presenta hojas de firmas
Tutepec		No presenta hoja de firmas Ya se encuentra registrada
Zempazulco		No presenta hoja de

Localidades	Número de firmas	Observaciones
		firmas
Total de firmas	2413	

**Municipio: Azoyu**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Azoyu		No presenta hojas de firmas

**Municipio: Cuautepec**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
El libano		No presenta hojas de firmas
El llano		No presenta hojas de firmas

**Municipio: Chilapa de Álvarez**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Teypalco		No presenta hojas de firmas
Mexcaltepec 1	93	
Cuamañotepec	34	
Ahuixtla	6	
Tepoxonalco	24	
Total de firmas	157	

**Municipio de Iliatenco.**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Plan cantú	2	No presenta hojas con firmas

**Municipio: José Joaquín de herrera.**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Tomactilican	6	

**Municipio: Malinaltepec.**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
San miguel el progreso		No presenta hojas con firmas
Ojo de agua		No presenta hojas con firmas
Cúpula del sur		No presenta hojas con firmas
San mateo	81	No presenta original de

Localidades	Número de firmas	Observaciones
		las firmas
Tilapa de guerrero	1	No presenta hojas con firmas
Rancho viejo	10	No presenta hojas con firmas
San miguel		No presenta hojas con firmas
La Lucerna		No presenta hojas con firmas
La soledad	3	
Portezuelo de santa cruz		No presenta hojas con firmas
Potrerrillo		No presenta hojas con firmas
Aviación	5	
La magueyera	8	
Laguna seca	2	
Plan de natividad		No presenta hojas con firmas
Loma concha		No presenta hojas con firmas
Paraje montero		No presenta hojas con firmas
Laguna de chalma		No presenta hojas con firmas
El mango		No presenta hojas con firmas
El llano majahua		No presenta hojas con firmas
Llano grande		No presenta hojas con firmas
Total de firmas	110	

**Municipio: Marquelia.**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Plan de ayala	17	Las firmas pertenecen sólo a representantes

**Municipio: Quechultenango.**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Zacualpan		No presenta hojas con firmas
San José		No presenta hojas con firmas
Jocutla		No presenta hojas con firmas

**Municipio: Tecoaapa**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
San juan las palmas		No presenta hojas con firmas
El potrero		No presenta hojas con firmas
Las palmitas		No presenta hojas con firmas
Tehuitzingo		No presenta hojas con firmas
Rancho nuevo		No presenta hojas con firmas

**Municipio: Tlacoapa**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Xocoapa		No presenta hojas con firmas
El duraznal		No presenta hojas con firmas
Sabino de guadalupe		No presenta hojas con firmas

**Municipio: Tlacoachistlahuaca.**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Llano del tigre	2	La hoja de firmas está incompleta
San jerónimo		No presenta hojas con firmas

**Municipio: San Luis Acatlán**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Mixtecopa		No presenta hojas con firmas
Buena Vista		No presenta hojas con firmas
Tlaxcalistlahuaca		No presenta hojas con firmas
El manguito		No presenta hojas con firmas
Cruz alta	7	

**Municipio: San Marcos**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Piedra parada		No presenta hojas con

Localidades	Número de firmas	Observaciones
		firmas

**Municipio: Xochistlahuaca**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
El carmen		No presenta hojas con firmas

**Municipio: Zapotitlán Tablas.**

Localidades	Número de firmas	Observaciones
Zapotitlán tablas	19	El número de firmas del acta no coincide con las plasmadas

Conforme a las listas de firmas que corren agregadas a cada una de las actas que presentan, se advierte que su número no rebasa el Padrón Electoral o la Lista Nominal de Electores correspondiente a cada municipio de los cuales hacen alusión, como se observa en la tabla siguiente:

MUNICIPIOS	TOTAL DE FIRMAS ANEXAS A LAS ACTAS	PADRÓN ELECTORAL	%	LISTA NOMINAL	%
1.-Acatepec	644	16970	3.79	15602	4.12
2.-Alcozauca	10	5284	0.18	4860	0.20
3.-Ayutla de los libres	2413	10984	21.96	10134	23.81
4.-Azoyu	0	13323	0	12139	0
5.-Cuautepec	0	23312	0	19415	0
6.-Chilapa de Álvarez	157	32577	0.48	30439	0.51
7.-Iliatenco	2	18937	0.01	17098	0.01
8.-José Joaquín de H.	6	15975	0.03	15205	0.03
9.-Malinaltepec	110	17462	0.62	15874	0.69
10.-Marquelia	17	5474	0.29	5106	0.33
11.-Quechultenango	0	29853	0	27848	0
12.-Tecoanapa	0	28491	0	26912	0
13.-Tlacoapa	0	19223	0	17073	0
14.-Tlacoachitlahuaca	2	23276	0.08	21226	0.09
15.-San Luis Acatlán	0	49196	0	44933	0
16.-San Marcos	0	45152	0	40131	0

MUNICIPIOS	TOTAL DE FIRMAS ANEXAS A LAS ACTAS	PADRÓN ELECTORAL	%	LISTA NOMINAL	%
17.-Zapotitlán tablas	0	15507	0	14653	0
18.-Xochistlahuaca	19	5916	0.32	5766	0.32

Tomando en cuenta que los ciudadanos con derecho a votar son los que se encuentran en el listado nominal, en virtud de que cuentan con la credencial de elector que les permite identificarse y estar en aptitud de hacer uso de sus derechos político-electorales, en tal virtud, como se demuestra con la tabla anterior, ningún municipio cumple con la primera condición para estar en posibilidades de llevar a cabo una elección por usos y costumbres, pues se señaló como condición en la respuesta de fecha 16 de abril del año en curso, marcada con el numeral 1, que la solicitud correspondiente debería estar sustentada por la mayoría de mayoría de (sic) los ciudadanos que conforman el municipio que pretendiera registrarse bajo este sistema.

Aunado a lo anterior, como segunda condición se estableció que se señalaran las comunidades de las que provienen los firmantes, circunstancia que si bien es cierto, con el acta referida se aprecia su procedencia, sin embargo, el documento oficial que acredita y da certeza sobre su origen o procedencia del ciudadano, es la credencial de elector, por lo que al no haberse exhibido junto con el acta respectiva no existe la certeza y la objetividad sobre el origen o procedencia del ciudadano firmante.

En cuanto a los vestigios existentes respecto de que las elecciones que solicitan se han llevado a través de los métodos de usos y costumbres, y que además éstos hayan permanecido a lo largo de las diversas etapas de la historia, a efecto de determinar que le sean aplicables las normas jurídicas establecidas en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos de los pueblos indígenas; tampoco se acredita. De igual forma, la última condición, relacionada con la primera, consistente en que se debería de acreditar con la documentación comprobatoria que hiciera evidente la intención de los ciudadanos de las comunidades que dicen representar, en el que plasmaran su voluntad de realizar su elección por usos y costumbres, y se contara con una representación

idónea y fidedigna para acceder a un cargo de elección popular.

En efecto, del estudio realizado a las actas reseñadas en la tabla inserta, se observa que quienes externaron su voluntad para determinar a sus gobernantes a través de los mecanismos de usos y costumbres representan un porcentaje menor con relación al de la lista nominal de electores con facultades de poder votar en las elecciones constitucionales, requisito indispensable que no puede contravenir la Constitución Política Federal.

Bajo este contexto, la solicitud planteada por quienes se ostentan como promotores del Desarrollo Comunitario de la Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG), no cumple con las expectativas señaladas en el diverso de fecha 16 de abril de 2012, por las razones antes mencionadas.

Cabe destacar que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado, es el responsable de la función Estatal de organizar las elecciones, el cual, debe sujetar sus actividades a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, independencia, equidad y profesionalismo; en tal virtud, al ser un órgano de legalidad, no cuenta con atribuciones para incumplir con la normatividad electoral.

Lo anterior es así, puesto que la referencia plasmada en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, lleva implícito un auténtico control de convencionalidad, que es el mecanismo llevado a cabo por las autoridades que la norma establece como competentes, haciendo una comparación entre el derecho local y el supranacional, a fin de velar por el efecto útil de los instrumentos internacionales, sea que surja de los tratados, del *ius cogens* o de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En consecuencia al ser el Instituto Electoral del Estado de Guerrero un órgano de legalidad, no cuenta con facultades para ejercer ese tipo de desconroles (sic) constitucionales, según se desglosa de los artículos 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 25 de la Constitución Política del Estado, en donde se señalan las atribuciones de este órgano electoral y, que fueron previstas atendiendo a la naturaleza y características que deben de poseer las autoridades electorales, en cuanto son responsables del desarrollo de un proceso electoral confiable y transparente.

No obstante a lo anterior, este Instituto se compromete a coadyuvar en relación a su petición, en el sentido de solicitar a los poderes Ejecutivo y Legislativo del

Estado, su intervención, por ser las autoridades competentes que cuentan con facultades de iniciativa y aprobación de las leyes, para el efecto de que emitan las reformas necesarias y se contemple en la legislación electoral los procesos de selección de candidatos correspondientes a los municipios con población indígena.

Por cuanto hace a la intervención de los partidos políticos, se solicitará a sus dirigencias estatales a efecto de que coadyuven en el sentido de que concedan espacios en las administraciones municipales, de conformidad con la legislación orgánica del Municipio Libre.

De todo lo anterior, se prevén establecer diversas reuniones de manera conjunta, con los partidos políticos y autoridades del Poder Ejecutivo y Legislativo a efecto de dejar plasmados dichos compromisos.”

**SEXTO. Agravios.** En su escrito de demanda, el demandante manifiesta lo siguiente:

“AGRAVIOS

PRIMERO.- El artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

Artículo 2o.- (Se transcribe)

En ese mismo orden de ideas el artículo 5 de la Ley de Reconocimiento de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, textualmente dispone:

Artículo 5.- (Se transcribe)

Como esa Sala puede darse cuenta, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, violó en nuestro perjuicio y de las habitantes de las comunidades y municipios indígenas que representamos, en virtud de que en forma por demás dogmática, pero carente de una cultura jurídica del conocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se concreto simplemente a declarar que nuestra petición no cumplió con las expectativas señaladas en el diverso escrito de dieciséis de abril de dos mil doce.

Sin duda el acuerdo que se combate, también es violatorio de los artículos 14 y 16 de nuestra carta magna, tomando en cuenta que los actos de autoridad no deben estar fundados en apreciaciones subjetivas, o en meras especulaciones, como la de la responsable, dado que para rechazar nuestra petición se baso en una apreciación subjetiva, consistente en el análisis de expectativas, la que

es contrario a derecho, ya que atendiendo al diccionario de la lengua española expectativa significa:

- a) Esperanza de realizar o conseguir algo.
- b) Posibilidad razonable de que algo suceda.
- c) Posibilidad de conseguir un derecho, una herencia, un empleo u otra cosa, al ocurrir un suceso que se prevé.
- d) Sin actuar ni tomar una determinación hasta ver qué sucede.

Como su señoría se podrá dar cuenta, el acto que se combate por esta vía, es fundado en una posibilidad, lo que es apartado a toda disposición legal, ya que los actos de autoridad deben estar debidamente fundados y motivados, lo que significa que la autoridad debe apoyarse en preceptos y leyes exactamente aplicables al caso concreto, es decir, que los hechos fácticos se encuadren en la disposición normativa, lo que no ocurre en el acto impugnado, ya que como ha quedado establecido, la responsable señaló que nuestra petición no cumplió con la expectativa del ocurso de dieciséis de abril de dos mil doce, lo que viola nuestro derecho y el de las comunidades y municipios indígenas que representamos, de poder elegir a nuestras autoridades bajo la modalidad de los "USOS Y COSTUMBRES", y el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, debió contestar de manera puntual y en forma fundada y motivada, cada uno de los puntos planteados, de modo que si en el caso de algún municipio o comunidad no se cumplió con los requisitos para que declarara procedente que la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, Presidentes Municipales, síndicos y regidores se hiciera bajo la modalidad de "USOS Y COSTUMBRES", sobre ese particular debió pronunciarse y no hacerlo de manera general y ambigua.

SEGUNDO.- Nos causa agravio el acto reclamado porque la responsable en forma inexplicable sólo dijo que nuestra petición no cumplió la expectativa del oficio de dieciséis de abril de dos mil doce, y que se comprometía a coadyuvar, para solicitar a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, su intervención para el efecto de que emitan reformas necesarias y se contemple en la legislación electoral los procesos de selección de candidatos correspondientes a los municipios con población indígena.

No obstante lo anterior, el acto que se combate de la responsable viola en nuestro perjuicio los artículos 2, 14, 16 y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la responsable omitió pronunciarse

sobre el hecho de que, de que forma va a garantizar que en los municipios con población indígena mayor al cuarenta por ciento del total de la población, se garantice a la población indígena su representación en los espacios públicos a elegirse, así como de los servidores públicos a elegirse, así como de los servidores públicos que serán designados en las nuevas administraciones, por lo que al no hacerlo, la responsable viola en nuestro perjuicio el artículo 192, fracción II de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del estado de Guerrero, pues es un imperativo categórico con el que debió cumplir al dictar el acto reclamado, tal como lo dispone el precepto legal antes mencionado que literalmente dice:

**Artículo 192.-** (Se transcribe)

De igual forma nos sigue causando el presente agravio el acto reclamado, ya que la responsable violó en nuestro perjuicio y de las comunidades y municipios indígenas el artículo 6 de la Ley de Reconocimiento de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, dado que como es del conocimiento público que en las comunidades que representamos las elecciones de Comisarios Municipales y Comisariados Ejidales y Comunales de las comunidades y municipios que representamos, son electos mediante el procedimiento de usos y costumbres, luego como la responsable no tomó en cuenta esos extremos, esa Sala debe revocar el acto reclamado y ordenar al Consejo General del Instituto Electoral del estado de Guerrero, que en los municipios y comunidades que representamos, las elecciones de sus autoridades municipales se hagan mediante el procedimiento de "USOS Y COSTUMBRES" y que se garantice que en la integración de las administraciones municipales se tome en cuenta a los indígenas, en términos del citado precepto que es del tenor siguiente:

"... Artículo 6.- Para efectos de esta ley se entiende por: I...

IV. Usos y costumbres.- Conductas reiteradas que forman parte de las normas y reglas de convivencia que constituyen los rasgos y características de cada pueblo indígena..."

Como esa H. Sala se podrá dar cuenta de la lectura acuciosa de la resolución recurrida la responsable, en forma ligera, sin hacer un estudio pormenorizado de los hechos y pruebas aportados por sus servidores y mediante un análisis meramente dogmático, olvidando los principios de exhaustividad y legalidad que rigen los procesos electorales, dejó de observar que para resolver sobre la

petición que le hicimos debió tomar en cuenta en las comunidades y municipios que representamos, siempre se han elegido a las autoridades mediante el procedimiento de "USOS Y COSTUMBRES", lo que es del dominio público en el Estado de Guerrero, tan es así que para ello, son los Ayuntamiento Municipales los que lanzan las convocatorias correspondientes."

**SÉPTIMO. Estudio de Fondo.** De la transcripción anterior se desprende que primordialmente el actor sostiene que la respuesta reclamada le causa perjuicio toda vez que el instituto responsable indebidamente negó el derecho de la comunidad indígena ubicada en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, para elegir a sus autoridades siguiendo el régimen de usos y costumbres, siendo que la misma adolece de indebida fundamentación y motivación, al dejar de observar las normas constitucionales y legales que reconocen los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en especial los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 5 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.

Por otra parte, el actor alega que la autoridad responsable violó en su perjuicio lo previsto en el artículo 192 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, al no hacer pronunciamiento al respecto.

En el presente proyecto se atenderán los referidos agravios de forma independiente, al corresponder a regulaciones supuestos jurídicos diversos, ya que en primer término se atiende a la elección de autoridades por el método de usos y costumbres tratándose de pueblos y comunidades

indígenas; y en segundo, atiende al sistema previsto en la legislación local relativo al derecho de preferencia para la postulación de candidatos indígenas por parte de los partidos políticos.

**a) Derecho de preferencia para postular candidatos**

Resulta **infundado** el agravio relativo a que indebidamente la autoridad responsable dejó de pronunciarse respecto de la figura de derecho de preferencia en la postulación de candidatos, que contempla la legislación local a favor de los ciudadanos indígenas en aquellos municipios en que la población indígena sea superior al cuarenta por ciento, ya que el mismo no guarda relación con la solicitud contenida en las actas presentadas ante el instituto local, de ahí que no se encontraba obligada la autoridad a pronunciarse al respecto.

Esto es así, ya que de la revisión de las actas materia de la respuesta impugnada, se desprende que las asambleas tuvieron como objeto determinar si solicitaban la elección de autoridades y representantes indígenas conforme a usos y costumbres.

Por otra parte, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, establece en su artículo 25, séptimo párrafo, que los partidos políticos deben fortalecer la equidad indígena a través del derecho de preferencia, donde la población indígena es superior al cuarenta por ciento y hacer posible el acceso de éstos, al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Asimismo, el artículo artículo 192, fracción II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, respecto del registro de candidaturas a diputados y a miembros del ayuntamiento, cuando la población indígena de un distrito o municipio sea superior al cuarenta por ciento, tendrán derecho de preferencia para ser postulados a cargos de elección popular observando la equidad.

Es inconcuso que de la petición contenida en las actas, en modo alguno se desprende que se solicitara a la autoridad electoral local alguna mención respecto del derecho de preferencia previsto en la legislación en cuanto a la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos al tratarse de distritos o municipios con población indígena superior al cuarenta por ciento, de ahí lo infundado del agravio del actor.

#### **b) Elección de autoridades por usos y costumbres**

El agravio relativo a la indebida fundamentación y motivación de la respuesta impugnada por lo que respecta a la elección de autoridades municipales por usos y costumbres, es **fundado** y suficiente para revocar el acuerdo impugnado, en aplicación de la suplencia de la queja.

Esto es así, porque el Consejo General del Instituto Electoral de Guerrero, al atender las diversas actas que le fueron entregadas, se avocó a analizarlas a la luz de los criterios que estableció mediante la respuesta de dieciséis de abril de dos mil doce, concluyendo que las actas que le fueron aportadas no cumplían con los mismos, y, con independencia de que se hubieran cumplido dichos

requisitos, concluye señalando que se encuentra en imposibilidad de atender la petición, toda vez que en la normativa electoral local no se contempla un mecanismo conducente, por lo que propone realizar las gestiones correspondientes con los organismos del poder legislativo y ejecutivo competentes.

Por lo anterior, la razón final de la negativa de la autoridad responsable se reduce a la supuesta imposibilidad de atender la petición contenida en las actas de asamblea, con independencia de que la petición hubiera cumplido o no con los requisitos previamente establecidos.

Al respecto, debe considerarse que el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una serie de normas jurídicas que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) tienen el deber de observar en la interpretación y aplicación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales correspondientes.

En este sentido, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, al resolver en torno a la petición formulada, tenía el deber de atender a lo dispuesto en el artículo 1° constitucional en relación con lo dispuesto en los artículo 2° de la Constitución Federal; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, apartado 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 5, apartado b), 6 y 8 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes

Convenio, así como 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Lo anterior se fortalece siguiendo el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenido en la tesis aislada de rubro y texto siguiente:<sup>4</sup>

**DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA.** Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer diversas obligaciones a las autoridades, entre ellas, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales suscritos por México, y que la interpretación de aquella y de las disposiciones de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales y en las leyes, siempre debe ser en las mejores condiciones para las personas. Asimismo, del párrafo tercero de dicho precepto destaca que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.

---

<sup>4</sup>Tesis 1ª. XVIII/2012 (9ª), 10a. Época; 1a. Sala; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1; Pág. 257

Esta Sala Superior considera que la autoridad responsable incumplió con estas obligaciones, porque si el tema que se le planteaba tenía relación con derechos humanos de los pueblos indígenas, entonces el instituto estatal se encontraba obligado a aplicar los principios rectores que la Constitución establece respecto de tales derechos.

En ese sentido, conforme al artículo 1º constitucional todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: 1) promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho; 2) interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo y, 3) aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

Sin embargo, del análisis exhaustivo del acuerdo impugnado en forma alguna se advierte que la autoridad realizó una interpretación con un criterio extensivo o buscando la protección más amplia del derecho de autogobierno que le asiste a la comunidad indígena del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, a pesar de que nuestra Ley Fundamental determina que toda interpretación y la correlativa aplicación de los derechos humanos debe ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio.

Tampoco se advierte que la autoridad haya cumplido con sus obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover tal derecho, sino todo lo contrario.

En efecto, la autoridad lejos de respetar ese derecho, esto es, no adoptar medidas de ningún tipo que tengan por

resultado impedir su acceso, precisamente obstaculizó e impidió su ejercicio al estimar que la petición no podía ser atendida por incumplimiento de requisitos establecidos por ella misma en respuesta previa y la inexistencia de una ley secundaria que contemplara la modalidad de elección por usos y costumbres de las autoridades municipales.

De igual forma, la autoridad responsable omitió garantizar el derecho al autogobierno, pues a pesar de que los promoventes no podían poner en práctica de manera plena su derecho, simplemente se limitó a manifestar que carecía de atribuciones para resolver la petición, con lo cual es claro que omitió establecer mecanismos o propuestas de solución.

También incumplió su obligación de promover el derecho que asiste a los promoventes, esto es, de adoptar las medidas administrativas apropiadas, pues la autoridad estaba en aptitud de formular una consulta a efecto de establecer si era voluntad de la mayoría de los miembros de la comunidad indígena adoptar el sistema de elección por usos y costumbres e informar del resultado al Congreso del Estado, siendo inexacta la interpretación que al equiparar dicha consulta con las figuras previstas en la Ley de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero, y en consecuencia, concluir la imposibilidad de llevar a cabo la consulta durante el transcurso del proceso electoral.

En ese orden de ideas, al considerar que no existía un procedimiento para atender la petición, es claro que la

autoridad omitió cumplir con las obligaciones establecidas en la reforma constitucional referida.

Como se advierte, la responsable lejos de cumplir con alguno de los deberes u obligaciones que la Constitución le impone en materia de derechos humanos, simplemente justifica su actuación sobre la base de la inexistencia de un procedimiento específico y concreto para atender su petición, ya que no consideró lo previsto en el artículo 5 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, en el que existe un reconocimiento por parte del legislador local respecto de los municipios con población indígena mayor al cuarenta por ciento.

En virtud de lo anterior, lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado.

Ahora bien, esta Sala Superior como máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad, en términos del artículo 99 constitucional, sí es competente para resolver conducente en torno a la petición formulada por ciudadanos del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, ya que acorde con lo dispuesto en la fracción VIII del apartado A del artículo 2º constitucional, los indígenas, ya sea individual o colectivamente, tienen derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y, en términos de la interpretación reiterada por este órgano jurisdiccional, tal derecho implica la necesidad de resolver el fondo de la cuestión planteada, la cual en el presente caso, consiste en la petición planteada por las citadas comunidades

a efecto de que se les reconozca y restituya en el ejercicio de su derecho de autogobierno.

Asimismo, esta Sala Superior ha determinado que una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones contenidas en el artículo 2, apartado A de la Constitución General, en conexión con el sistema democrático implementado en la Carta Magna y con el sistema de garantías individuales y sociales tuteladas por la misma, desarrollados, entre otros, en los artículos 1, 3, 4, 6, 7, 9, 24, 25, 26, 27, 35, 39, 40, 41, 49, 115, 116, 122 y 123 de la Ley Fundamental, conduce a sostener que los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, no constituyen meras concreciones normativas derivadas del valor intrínseco que el Poder Revisor de la Constitución confiere a diversas expresiones de la idiosincrasia indígena como vértice del carácter pluricultural que distingue a la Nación mexicana, sino que cumplen una función complementadora del reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no puede renunciar.

En efecto, las disposiciones constitucionales e internacionales de mérito parten de la aceptación consistente en que, por diferentes causas y razones, las condiciones precarias en las que subsisten los indígenas en nuestro país se deben, entre otros motivos, a que las garantías individuales de las que goza todo sujeto no han sido suficientes para un adecuado desarrollo individual y colectivo de estos grupos, examen del cual se ha derivado un

necesario reforzamiento de esa situación igualitaria de todos los individuos con un reconocimiento más general y previo de las situaciones y características que identifican y dan sentido a estas colectividades y sus miembros.

Acorde con lo expuesto, los derechos de corte fundamental reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como sus integrantes, constituyen medidas que procuran beneficiar directa e indirectamente a estos conglomerados de la sociedad mexicana, a través de una clara diferenciación de trato que redunde en una mayor igualdad, por considerarse que se encuentran en una grave situación de desigualdad y desamparo con el resto de la población, precisamente porque no se han tomado en cuenta sus particulares concepciones del uso y explotación de la tierra, sus procesos de producción, sus tradiciones y costumbres, los entramados sociales y políticos que les son propios, aspectos que han redundado en ciertas relaciones de sometimiento, discriminación y miseria.

Desde esta óptica, queda claro que la incorporación constitucional de derechos a estos sujetos no equivale a pretender crear un ámbito jurídico propio y exclusivo de la realidad indígena, desvinculado del ordenamiento jurídico general, ni perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades propias de los viejos colonialismos.

Por el contrario, tales beneficios forman parte de dicho ordenamiento, como mecanismos específicos de defensa de los derechos a la libertad de pensamiento y expresión, a la libertad de formas de vida y maneras de vivir, así como a la

libertad de creación, mantenimiento y desarrollo de culturas, contempladas en el artículo 27, apartado 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo basamento último, se encuentra en la especial consideración que el ordenamiento tiene para con la dignidad humana, como valor imprescindible sobre el que se ha de sustentar cualquier sociedad que pretenda dotar de legitimidad a las normas jurídicas que le rigen, derivado de la cláusula general del artículo 39 de la Constitución Federal, así como del reconocimiento genérico a la personalidad jurídica y dignidad de todo ser humano, previsto en los artículos 16, apartado 1, del pacto recién invocado, 3 y 11, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por tanto, el acceso pleno a la justicia estatal por parte de los pueblos, comunidades e individuos indígenas no se limita a la erradicación de los obstáculos técnicos o económicos, sino también aquellas circunstancias temporales, geográficas, sociales y culturales que tradicionalmente han generado en la población indígena una situación de discriminación jurídica, que a su vez ha evitado u obstaculizado que dicha población solucione sus problemas acudiendo a los tribunales o que lo hagan en condiciones realmente equitativas, más allá de la igualdad formal.

De ahí que este tribunal ha establecido que este derecho reviste los alcances de principio normativo de rango constitucional por cuanto constituye una norma que expresa y tutela valores superiores del orden jurídico, la cual define un tipo de pauta que no se reduce a una hipótesis particular o a

determinados supuestos de hechos concretos, sino que más bien contiene la obligación de perseguir determinados fines, en concreto, la eliminación de toda circunstancia fáctica que impida o inhiba el acceso completo o cabal de las colectividades indígenas y de sus miembros a los tribunales de justicia, el cual abarca toda clase de tribunales y procedimientos jurisdiccionales, pues la Carta Magna no lo limita a una materia en específico ni prevé excepciones a los alcances del derecho-principio de garantizar el acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción estatal.

Tal criterio ha sido sostenido en los expedientes SUP-JDC-13/2002, SUP-JDC-11/2007 y SUP-JDC-9167/2011.

En virtud de lo anterior, en aplicación directa de la fracción VIII del apartado A del artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Sala Superior, en plenitud de jurisdicción, considera necesario conocer y resolver, lo que en derecho proceda, la petición atinente, porque sólo de esa manera se resolverá el fondo de la cuestión planteada.

Lo anterior, es acorde con el deber u obligación de adoptar medidas positivas y compensatorias a favor de las colectividades que se hallan en esa situación de desigualdad real o material, entre ellas los pueblos y comunidades indígenas, medidas que no se limitan a las expresamente previstas en la ley, sino que se admite el empleo de otras, siempre y cuando, desde luego, las medidas que se adopten sean adecuadas e idóneas para procurar las condiciones suficientes para frenar la inercia social de desigualdad en la

cual se encuentran, y que de esta forma se pueda ejercer plenamente el derecho de que se trate, con lo que, al mismo tiempo, se propenda a mediano y largo plazo la erradicación de los factores y condiciones fácticas que inhiben u obstaculizan el ejercicio de dicho derecho.

Tal situación se encuentra reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entre sus disposiciones se encuentran las siguientes:

1) La responsabilidad (de los gobiernos) de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que debe incluir medidas que: a) aseguren a sus integrantes gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población, b) promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con pleno respeto a su identidad social y cultural, sus tradiciones y costumbres, y sus instituciones, y c) ayuden a sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población (artículo 2);

2) La obligación de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las persona, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas (artículo 4, apartado 1), y

3) Las colectividades indígenas deben tener protección con la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de semejantes derechos, e incluso, deben tomarse las medidas para garantizar que los indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procesos legales, mediante la facilitación si fuere necesario, de intérpretes u otros medios eficaces (artículo 12).

En aplicación de lo anterior, de las disposiciones del convenio citado se tiene que, en consonancia con la función y naturaleza de los derechos de las colectividades indígenas y de sus miembros, es indispensable la adopción o implementación de medidas especiales que permitan a estos sujetos, en condiciones de igualdad real respecto de los demás, la tutela judicial completa y efectiva de sus intereses jurídicamente relevantes en aquellos casos en los cuales consideren que han sido violados o desconocidos, para lo cual se torna necesario eliminar los obstáculos fácticos que imposibiliten o inhiban en cualquier forma el acceso a los tribunales de justicia y el dictado de resoluciones prontas, completas e imparciales, como está garantizado para todos gobernado en el ordenamiento jurídico mexicano.

Tales medidas especiales deben ser idóneas, objetivas y proporcionales para la consecución del fin a saber, la eliminación del obstáculo o barrera que se advierta y, en última instancia, a que los indígenas consigan un acceso real, efectivo, a la jurisdicción estatal.

También es acorde con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a los Estados partes de este instrumento internacional, entre los cuales se encuentran el mexicano, al haber sido suscrito por el Ejecutivo de la Unión y después aprobado por la Cámara de Senadores (la aprobación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de mil novecientos ochenta y uno, en tanto que la promulgación se publicó el siete de mayo del mismo año), en los términos en que ha sido interpretada dicha disposición por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En esas condiciones, con fundamento en el precepto constitucional invocado y lo establecido en los instrumentos internacionales citados, el Estado Mexicano, a través de sus órganos, debe proveer las medidas de corrección o compensación necesarias que permitan, a los sujetos situados en desigualdades de hecho, acceder al libre y efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales, pues de otra manera tales derechos se traducen en meras declaraciones retóricas carentes de virtualidad, con lo que se desnaturaliza su función de instrumentos para el pleno

desarrollo de la persona y se socava la dignidad de la persona, sustento de todo el andamiaje estatal.

Bajo esa perspectiva, sí en el fondo de la cuestión se plantea el reconocimiento y restitución del derecho de autogobierno de la comunidad indígena del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, entonces, este órgano jurisdiccional, en tanto máxima autoridad jurisdiccional de la materia y encargada de la protección de los derechos fundamentales en materia electoral tienen el deber de conocer y resolver tal petición, puesto que dicho acto es el que precisamente ha dado origen al acuerdo materia de impugnación.

Ahora bien, a fin de determinar el derecho que asiste a quienes solicitan el reconocimiento de los usos y costumbres en la designación de sus autoridades, es necesario determinar al marco jurídico aplicable.

En el artículo 1o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconocen cuatro elementos fundamentales en torno a los derechos humanos:

- Extensión del catálogo de derechos humanos: los derechos humanos reconocidos y garantizados a todas las personas por el Estado Mexicano no sólo se encuentran en el propio texto constitucional, sino también en los tratados internacionales en los que México sea parte, con lo cual el catálogo de tales derechos adquiere una mayor extensión, pues el rango constitucional de este tipo de derechos ya no dependerá de la circunstancia de estar o no incluidos en el propio texto de la Ley Fundamental, sino que

mediante una norma de remisión se dispone que también los derechos humanos contenidos en tratados internacionales tendrán tal carácter.

En ese sentido, para la determinación del derecho aplicable, así como de su sentido, alcance y la determinación de su contenido esencial, debe realizarse una auténtica labor hermenéutica acorde con la propia naturaleza de los derechos fundamentales.

- Normas de interpretación: se establece que los derechos humanos deben ser interpretados acorde con la Constitución y los tratados internacionales, y que la interpretación de esos derechos debe realizarse buscando la protección más amplia de los mismos, lo cual encuentra su razón de ser en que los derechos humanos no constituyen una excepción o un privilegio, sino derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos o suprimidos.

En esa virtud, acorde con la Constitución, las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma jurídica no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, sino que, por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquella esté relacionada con un derecho fundamental.

Por tanto, los derechos humanos deberán ser interpretados de conformidad con el principio *pro personae*, según establecen los artículos 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Por medio del cual se privilegian los derechos y las interpretaciones de los mismos que protejan con mayor eficacia a la persona.

El contenido básico de este principio, refiere tres posibles aplicaciones: 1) ante la existencia de dos o más normas aplicables a un caso concreto, se prefiere el uso de la norma que garantice de mejor manera el Derecho; 2) ante dos o más posibles interpretaciones de una norma se debe preferir aquella que posibilite el ejercicio del Derecho de manera más amplia, y 3) ante la necesidad de limitar el ejercicio de un derecho se debe preferir la norma que lo haga en la menor medida posible.

- Normas de aplicación: se dispone que todas las autoridades sin establecer ningún tipo de distinción o excepción tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de tal forma que en la aplicación de los mismos deben observar los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.
- Reparabilidad de las violaciones a los derechos humanos: se establece que el Estado no sólo debe

prevenir, investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos, sino también y, principalmente, tiene la obligación de reparar estas violaciones, lo que implica, en primer término, restituir en el goce y ejercicio del derecho violado y, en su caso, utilizar mecanismos de reparación complementaria, subsidiaria o compensatoria.

Al respecto, debe considerarse que la plena protección de los derechos humanos implica que ante cualquier violación o conculcación de los mismos, el deber primario del Estado para reparar esta violación consiste precisamente en restituir al afectado en el pleno uso y goce del derecho le haya sido violado, lo que supone el restablecimiento en lo posible de las cosas al estado que guardaban antes de producirse la violación, de manera tal, que se repare completamente la afectación generada al actor (*restitutio in integrum*).

Lo anterior responde, además, a los deberes y obligaciones previstas por los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es Parte, en particular, con lo dispuesto por los artículos 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que disponen, entre otros derechos, el de un recurso sencillo, rápido y efectivo que ampare los derechos fundamentales, entre ellos, los de naturaleza político-electoral; además, los numerales 1 y 2, de la Convención Americana imponen el deber de los

Estados, y de todos sus órganos, incluidos los jurisdiccionales, de respetar y garantizar los derechos humanos, lo que implica, entre otras cosas, el deber de prevenir y reparar adecuadamente las violaciones a tales derechos, así como el deber de adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos.

Ahora bien, respecto del control de convencionalidad, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:<sup>5</sup>

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.** De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del

---

<sup>5</sup> Tesis aislada P. LXVII/2011(9a.), 10a. Época; Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1; Pág. 535

orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia.

Acorde con lo anterior, en los asuntos sometidos a su conocimiento los jueces tienen la obligación de aplicar de manera directa las disposiciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos, no obstante que las partes involucradas en el litigio no los hagan valer.

Asimismo, todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: 1) promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; 2) interpretar las normas de derechos humanos con un criterio extensivo y, 3) aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

Establecido el marco de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos se determinan los preceptos constitucionales y previstos en tratados internacionales aplicables al caso.

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Artículo 2º

...

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos

humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

...

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

...".

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el cual fue ratificado por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

"Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

...".

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el cual fue ratificado por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de mayo de mil novecientos ochenta y uno.

"Artículo 1.

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

...

Artículo 5.

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado."

Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el cual fue ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y

publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno.

"Artículo 2.

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

...

Artículo 5.

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;

...

Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

...

Artículo 8.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes".

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada mediante resolución de la Asamblea General de trece de septiembre de dos mil siete.

"Artículo 1.

Los indígenas tienen derecho, como pueblos o como individuos, al disfrute pleno de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos en la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos y las normas internacionales de derechos humanos.

...

Artículo 3.

Los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural.

Artículo 4.

Los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales, así como a disponer de medios para financiar sus funciones autónomas.

Artículo 5.

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

...

Artículo 20.

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas tradicionales y de otro tipo.

Artículo 33

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.

2. Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar las estructuras y a elegir la composición de sus instituciones de conformidad con sus propios procedimientos.

Artículo 34.

Los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos".

La interpretación sistemática de los artículos transcritos permite advertir que el derecho fundamental que articula y engloba a las diversas manifestaciones concretas de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas es el derecho a la libre determinación.

En el caso de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, se establece que en su artículo 10, párrafo segundo, que los poderes del Estado y los Ayuntamientos, en sus respectivos ámbitos de competencia y en el marco de la Constitución General de la República y de la Constitución Política del Estado de Guerrero, proveerán a la incorporación de los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y a la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales.

El derecho a la libre determinación y la autonomía reconocido en el artículo 2º, quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entiende como la base del ejercicio de una serie de derechos específicos relacionados con los ámbitos de decisión política, económica, social y jurídica al interior de las comunidades que forman parte de los pueblos indígenas, los cuales, por lo tanto deben ser respetados por el Estado mexicano para garantizar las expresiones de identidad de dichos pueblos y sus integrantes.

Asimismo, la normatividad internacional firmada y ratificada por el Estado Mexicano ha establecido que: "Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural", disposición que se reitera en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas ha considerado que el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es aplicable a los pueblos indígenas, tal y como se advierte en los parágrafo 7 y 8 de la determinación CCPR/C/79/Add.105 de siete abril de mil novecientos noventa y nueve "Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Canadá", en el cual dicho comité afirmó que el derecho a la autodeterminación, establecido en el

artículo 1, protege a los pueblos indígenas, *inter alia*, en el disfrute de sus derechos sobre las tierras tradicionales.

El derecho de autodeterminarse de los pueblos indígenas encuentra su razón de ser en la circunstancia de que tal derecho es indispensable para la preservación de sus culturas, las cuales constituyen un componente esencial de un Estado que como el Mexicano se declara e identifica a sí mismo y frente a la comunidad internacional como una Nación con una composición pluricultural sustentada originalmente en tales culturas.

En efecto, la personalidad distintiva de los pueblos indígenas no sólo es cuestión de lengua y otras expresiones culturales, sino el resultado de la reproducción social permanente del grupo a través del funcionamiento de sus propias instituciones sociales y políticas. De ahí que generalmente el mantenimiento de la identidad étnica se encuentre estrechamente vinculada con el funcionamiento de esas instituciones.

Al respecto, la identidad es un concepto relacional que permite entender la interacción que mantienen ciertos individuos entre sí y de cara a otros y los elementos contextuales que definen esa pertenencia. Al ser un concepto eminentemente relacional crea la noción del "nosotros" y como consecuencia también distingue a individuos y grupos.

La identidad étnica da origen a grupos culturales que comparten historia, tradiciones, costumbres, visiones del mundo (cosmovisión) y lenguaje, los cuales son definidos como pueblos, de tal manera que tal identidad constituye la

base a partir de la cual los integrantes de ese grupo cultural construyen sus instituciones, autoridades y tradiciones.

Las identidades se forjan y mantienen en el terreno de la organización social. En la medida en que un sistema de relaciones sociales define la identidad de cada uno de sus miembros y su vinculación con el conjunto del grupo, las instituciones sociales y las relaciones características de una comunidad determinada constituyen el marco de referencia necesario para que una cultura prospere.

Por ello, cuando las comunidades indígenas reclaman el derecho a mantener su organización frente a la presión que ejerce la sociedad general, a retener y desarrollar sus propias instituciones, lo que piden en realidad es la preservación de su cultura y de su existencia en cuanto tales, pues la presencia de tales instituciones constituye un elemento central en la descripción de los pueblos indígenas, tal y como se advierte en el artículo 1 del citado Convenio, en el cual se identifica a los pueblos indígenas como aquellos que han retenido todas o algunas de sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales, independientemente de su condición legal.

Por tanto, la existencia y defensa de las instituciones propias de los pueblos indígenas y de sus formas de autogobierno y autorganización conforman una parte integral de lo que significa ser un pueblo indígena y es en gran medida lo que distingue a los pueblos indígenas de otros sectores de la población nacional y, por ello, tanto la disposición constitucional citada como las disposiciones

internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, incluyen la promoción y protección del derecho a mantener, controlar y desarrollar sus instituciones políticas, culturales, económicas y sociales.

Al respecto, el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas actualmente se entiende como un elemento que al proporcionar autonomía a dichos pueblos contribuye a su adecuado desarrollo, sin que se interprete como un derecho a la independencia o la secesión.

De hecho, el artículo 4 de la propia Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas considera que los pueblos indígenas, en ejercicio de su derecho a la libre determinación, tienen derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General en su 107ª sesión plenaria el trece de septiembre de dos mil siete, instrumento internacional que si bien, por ser una declaración de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas no es vinculante, sí representa el desarrollo dinámico de las normas internacionales y refleja el compromiso de los estados parte<sup>15</sup> de dirigir en ciertas direcciones, a la luz de ciertos principios.

Como se advierte, uno de los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas tanto en el texto constitucional como en los tratados internacionales consiste

en la posibilidad de decidir sus formas internas de convivencia y organización, la aplicación de sistemas normativos propios, así como la elección mediante procedimientos y prácticas electorales de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno.

Según se aprecia, conforme a las bases fundamentales y a las reglamentarias de las entidades federativas, los pueblos, comunidades y miembros indígenas se encuentran en aptitud de autodeterminarse en esferas distintas, pues el ámbito de incidencia puede ser únicamente al seno de la colectividad, o bien, impactar incluso en instituciones propias de la organización estatal configurada por la Constitución federal, como es el municipio.

Esta Sala Superior ha sostenido que el derecho para elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales tiene como propósito explícito fortalecer la participación y representación política de estos grupos étnicos, pues se perfila como manifestación específica de esa libertad de manera y forma de vida y uno de los elementos centrales en los derechos de estos individuos, comunidades y pueblos, como disponen las fracciones III y VIII del apartado A del artículo 2o constitucional; los artículos 2, apartado 2, inciso b), 4, apartado 1, 5, inciso b), y 8 del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como en

los artículos 4, 5 y 20 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La caracterización de esta manifestación concreta de autonomía de los pueblos y comunidades indígenas como un derecho humano, significa que resulta indisponible a las autoridades constituidas e invocable ante los tribunales de justicia para su respeto efectivo, como se desprende del mismo artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución y del diverso numeral 12 del convenio invocado.

Asimismo, su configuración como derecho fundamental implica que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: 1) promover, respetar, proteger y garantizar ese derecho; 2) interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo y, 3) aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad.

El autogobierno es la dimensión política del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas e implica el establecimiento de un gobierno propio, cuyas autoridades son escogidas entre los propios miembros. Tal derecho envuelve cuatro contenidos fundamentales:

1) El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres;

2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;

3) La participación plena en la vida política del Estado, y

4) La participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses.

En cuanto al primer aspecto, el derecho al autogobierno implica una de las manifestaciones concretas de autonomía más importantes de los pueblos indígenas consistente en el reconocimiento, desarrollo y protección de su derecho a elegir a sus propias autoridades o representantes mediante la utilización de sus normas consuetudinarias, lo cual encuentra relación con uno de los principios básicos de todo régimen democrático: el consenso de los gobernados respecto de las personas que fungirán como gobernantes.

Tal derecho abarca los mecanismos propios de elección, cambio y legitimación de sus autoridades.

Relacionado íntimamente con la elección de sus autoridades se encuentra la potestad de gobernarse con sus propias instituciones políticas, conforme a sus costumbres y prácticas tradicionales, con lo cual se convierte a los pueblos y comunidades indígenas en sujetos políticos con capacidad para tomar decisiones sobre su vida interna.

Esto es así, porque el principio de pluralismo en los mecanismos para la determinación de la representatividad política trae consigo que la aplicación del derecho indígena no se limite únicamente a la elección de las personas que fungirán como autoridades directas de la comunidad, sino también que el ejercicio de tal autoridad se realice con base en los usos y costumbres aplicables, lo que al permitir la dispersión del poder político, lo transforma en un mecanismo jurídico de su control.

Bajo esa perspectiva, estos aspectos fundamentales del derecho de autogobierno guardan una relación recíproca e interdependiente con el derecho de los indígenas de mantener y reforzar sus sistemas normativos (principio de pluralismo jurídico), pues precisamente la elección de sus autoridades y representantes, así como el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno se realiza en el marco establecido por el derecho indígena aplicable, el cual viene a constituir parte del orden jurídico del Estado Mexicano, de tal manera que la validez y vigencia de ese derecho debe ser respetado por todos los ciudadanos y autoridades, con excepción de las costumbres o prácticas que resulten conculcatorias de los derechos humanos.

Si los dos primeros aspectos del derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas se predicen en lo relativo a sus asuntos internos y locales, los otros dos aspectos encuentran su concreción de las formas en que se relacionan tanto los integrantes como los pueblos indígenas en la vida política del Estado.

Así, el primer aspecto se refiere al derecho individual o colectivo de participar plenamente en la vida política del Estado, participación que queda a su entero arbitrio.

Tal cuestión resulta relevante, porque la circunstancia de que los indígenas tengan derecho a mantener, promover y desarrollar sus estructuras e instituciones políticas en forma alguna puede servir de pretexto para restringir o menoscabar su derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y del gobierno de su país que atañen a todos los ciudadanos del Estado, cuestión que es acorde con los principios de interpretación en materia de derechos humanos establecidos en los artículo 5 de los pactos internaciones de derechos humanos.

En ese sentido, las poblaciones indígenas tienen el derecho de participar sin discriminación, si así lo deciden, en la toma de decisiones, a todos los niveles, a través de representantes elegidos por ellos de acuerdo a sus propios procedimientos.

Como último aspecto del derecho al autogobierno se encuentra el derecho a la consulta, conforme al cual los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales.

Bajo esa perspectiva el Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus interés, ya sea en sus aspectos políticos,

sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades, tal y como lo determina el artículo 6 del citado convenio.

Así, el artículo referido requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles a nivel de instituciones legislativas y de organismos administrativos. También exige que consulten a los pueblos indígenas y tribales mediante procedimientos adecuados y sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Finalmente dispone que las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deban efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas

En ese mismo orden de ideas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también se refiere a los mecanismos de consulta y participación y establece que el propósito de las consultas es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado.

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas en su vertiente de autogobernarse de conformidad con sus propias tradiciones constituye un elemento esencial para que dichos pueblos y comunidades puedan asumir el control de sus propias instituciones y

formas de vida y orientar su evolución económica y social, manteniendo y fortaleciendo su identidad étnica y todo lo que ello conlleva.

El derecho de los pueblos indígenas al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales tiene especial importancia para el pleno progreso y protección de los pueblos tanto en relación con la definición de las prioridades y estrategias del progreso como en la gestión del mismo.

Tal situación se encuentra reconocida por el Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos en su Séptimo Informe: "Por un desarrollo basado en los derechos humanos" de 2007.

Acorde con lo anterior, el autogobierno, la autorganización y autogestión de los pueblos indígenas en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales constituye un elemento fundamental para fortalecer la capacidad y participación política de estos pueblos para asumir la titularidad de sus derechos, ejercerlos en un marco de respeto a los derechos humanos y exigir su cumplimiento.

De lo anterior resulta que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas constituyen el reconocimiento de las necesidades específicas de estos grupos en condiciones estructurales de desventaja y tienen como objetivo que dichos pueblos puedan gozar del ejercicio pleno de sus derechos como cualesquiera otro ciudadano del Estado.

Ahora bien, una vez expuestas las disposiciones aplicables a la petición materia de la presente resolución, se realizará el análisis específico relativo a los documentos mediante los cuales se solicita la elección de autoridades del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, mediante usos y costumbres.

Al respecto se debe tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, que textualmente establece lo siguiente:

Artículo 5.- El Estado de Guerrero tiene una composición pluriétnica y multicultural sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas, siendo aquellos que descienden de pobladores que habitaban en el actual territorio estatal desde antes del inicio de la colonización y que conservan sus propias instituciones, sociales, económicas, culturales, políticas y normativas o parte de ellas, que los identifican y distinguen del resto de la población del Estado.

Esta Ley reconoce y protege como originarios del Estado de Guerrero a los pueblos indígenas Nua o Náhuatl, Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Ñom daa o Amuzgo, así como a las comunidades indígenas que los conforman, asentadas en diversos Municipios de las regiones Centro, Norte, Montaña y Costa Chica del estado, aún cuando residan en un lugar distinto al de su origen. Estos municipios son: Acatepec, Ahuacutzingo, Alcozauca de Guerrero, Atenango del Río, Atlamajalcingo del Monte, Atlixac, Ayutla de los Libres, Copalillo, Copanatoyac, Cualac, Chilapa de Álvarez, Huamuxtitlán, Iguala, Malinaltepec, Mártir de Cuilapán, Metlatónoc, Olinalá, Ometepec, Quechultenango, **San Luis Acatlán**, Tlacoachistlahuaca, Tlacoapa, Tlapa de Comonfort, Xalpatláhuac, Xochistlahuaca, Zapotitlán Tablas y Zitlala, todos con población indígena superior al 40 por ciento de la población total. También cuentan con una presencia indígena importante los municipios de Acapulco de Juárez, Chilpancingo de los Bravo, Huitzuc de los Figueroa, Iguala

de la Independencia, Tepecoacuilco de Trujano, Tixtla de Guerrero y Eduardo Neri.

El Estado de Guerrero, también reconoce como fundadores del Estado a los pueblos y comunidades afromexicanas de Guerrero, por lo que serán sujetos de los beneficios y obligaciones de esta Ley y tendrán derecho a la protección de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión, indumentaria y rasgos culturales.

Los indígenas procedentes de otra entidad federativa o de otro país, que transiten o residan temporal o permanentemente dentro del territorio estatal también podrán acogerse a las prerrogativas y obligaciones de esta Ley.

Los indígenas de Guerrero que residan temporal o permanentemente en otros Estados de la República o en el extranjero, mantendrán su calidad de guerrerenses y, por tanto, su condición de ciudadanos del Estado, en los términos que al respecto establece la Constitución Política del Estado.

De la disposición transcrita se desprende que el propio legislador local ha reconocido que en el municipio en comento, se encuentra alguno de los pueblos indígenas asentados en el estado de Guerrero (Naua o Náhuatl, Na savi o Mixteco, Me'phaa o Tlapaneco y Ñom daa o Amuzga), siendo que la población indígena es superior a un cuarenta por ciento.

Dicho reconocimiento por parte del legislador, legitima a cualquiera de los integrantes de su población, a solicitar la protección del derecho del pueblo indígena al cual pertenecen de que sean respetados sus usos y costumbres como método de elección de sus autoridades. En este sentido, no es motivo de controversia y, por ende, tampoco es materia de prueba, en términos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 15 de la Ley General del Sistema de

Medios de Impugnación en Materia Electoral, que los ciudadanos que firman las actas correspondientes son integrantes de la comunidad indígena del municipio de San Luis Acatlán, puesto que así lo manifiestan en su solicitud y, acorde con lo establecido en los artículos 2o, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

En cuanto a la existencia de usos y costumbres para la elección de autoridades en dichas comunidades, cabe mencionar que el artículo 199, tercer párrafo, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, establece que en las poblaciones que se reconozcan como indígenas, los comisarios municipales o delegados se elegirá un propietario y un suplente en la segunda quincena del mes de diciembre de cada año mediante el método de sus usos y costumbres; lo que permite establecer que el legislador local ha reconocido la aplicación de dicho método en la designación de otros funcionarios.

Dadas estas circunstancias y en aplicación del principio de autoadscripción ya referido se tiene que tanto a sus integrantes como a la propia comunidad le son aplicables las normas jurídicas establecidas en el artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales sobre derechos humanos de los

pueblos indígenas, entre los cuales, se encuentra el derecho a la libre determinación en su vertiente de autogobierno.

Al respecto, las actas correspondientes cuentan con la firma o huella digital de los siguientes ciudadanos:

**MUNICIPIO DE SAN LUIS ACATLAN  
COMUNIDAD DE MIXTECAPA**

NOMBRE	LOCALIDAD	FOJA
MIGUEL PORTILLO SALANO	Mixtecapa/San Luis Acatlan	446

**COMUNIDAD DE BUENA VISTA**

NOMBRE	LOCALIDAD	FOJA
SANTIAGO RIVERA SASTREJON	Buena Vista/ San Luis Acatlan	448

**COMUNIDAD DE TLAXCALISTLAHUACA**

NOMBRE	LOCALIDAD	FOJA
JUAN HERNANDEZ RENTERIA	Tlaxcalistlahuaca/ San Luis Acatlan	449

**COMUNIDAD DE EL MANGUITO**

NOMBRE	LOCALIDAD	FOJA
MIGUEL VILLANO MATEO	El Manguito/San Luis Acatlan	451

**COMUNIDAD DE CRUZ ALTA**

NOMBRE	LOCALIDAD	FOJA
FIDENCIO MARTÍNEZ MODESTO	Cruz Alta/San Luis Acatlan	454
ENCARNACIÓN PORTILLO	Cruz Alta/San Luis Acatlan	454
MANUEL CAMILO CANO	Cruz Alta/San Luis Acatlan	454
FELIPE CAMILO MORAN	Cruz Alta/San Luis Acatlan	454
JOSE CAMILO RAMÍREZ	Cruz Alta/San Luis Acatlan	454
CECILIA VICARIO PORFIRIO	Cruz Alta/San Luis Acatlan	454
JUANA VICARIO MORAN	Cruz Alta/San Luis Acatlan	454

Al respecto, no existe duda de que esta manifestación concreta de autonomía constituye un derecho humano, lo que significa que resulta indisponible a las autoridades constituidas e invocable ante los tribunales de justicia para su respeto efectivo, como se desprende del mismo artículo 2, apartado A, fracción VIII de la Constitución y del diverso numeral 12 del convenio.

Asimismo, su configuración como derecho fundamental implica que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) se encuentran obligadas a: 1) promover, respetar, proteger y

garantizar ese derecho; 2) interpretar las normas que conforman el marco jurídico que lo rige con un criterio extensivo y, 3) aplicarlas acorde con los principios de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad, en término del artículo 1o constitucional.

Al respecto, debe considerarse que la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de junio de dos mil once establece una serie de normas jurídicas que todas las autoridades (jurisdiccionales o no) tienen el deber de observar en la interpretación y aplicación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales correspondientes.

En esas condiciones, es necesario reconocer que los ciudadanos que suscriben las solicitudes tienen derecho a exigir que se reconozca la posibilidad de autodeterminarse y, en consecuencia a establecer en cualquier momento la forma de organización que más se acomode a sus necesidades y prioridades, pues ello constituye la base esencial del derecho a la libre determinación.

Al respecto, dado que la Constitución obliga a realizar una interpretación *pro personae* de los derechos humanos, lo que trae como consecuencia, entre otras cuestiones, interpretar con criterio extensivo tales derechos para potenciar su ejercicio y buscando la protección más amplia se tiene que el derecho al autogobierno engloba todas las manifestaciones concretas y medidas específicas a las que se ha hecho referencia, las cuales implican, entre otras

cuestiones, el derecho a elegir a sus autoridades, su forma de organización, así como el derecho a la consulta de todas aquellas medidas de las autoridades estatales que les afecten.

Establecido lo anterior, es necesario determinar el alcance y contenido del derecho a la consulta de las comunidades indígenas.

De conformidad con el artículo 6.1 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y artículo 19 la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la consulta es un derecho propio de los pueblos y comunidades indígenas, que debe realizarse a través de las instituciones representativas de los pueblos; de buena fe, y previa a la adopción de cualquier medida administrativa o legislativa que pueda afectarles directamente; y en virtud a ello, debe llevarse logrando acuerdo con el pueblo, o con su consentimiento libre, previo e informado.

El derecho a la consulta se trata de un derecho humano colectivo de los pueblos indígenas vinculado con la libre determinación, por lo que constituye un instrumento central para garantizar la realización de un amplio conjunto de derechos reconocidos tanto por el derecho nacional como por el internacional.

El derecho a la consulta, también denominado derecho a la participación en la adopción de decisiones<sup>6</sup>, tiene su origen en principios básicos como el de la libre determinación, igualdad, integridad cultural y propiedad; así encontramos como un aspecto de la dimensión externa de ese derecho, su prerrogativa a participar en la toma de decisiones con relación aquellas medidas que afectan los derechos o los intereses de los pueblos, en particular, más allá de los compartidos por la población del estado en general, como se dispone en el artículo 18 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos indígenas y, que incluye el deber de los estados a consultarlos en los asuntos que afectan sus derechos e intereses, con el fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado, como se reconoce en el artículo 19 de la Declaración.

Por su parte, esta Sala Superior ha considerado que como parte del derecho al autogobierno se encuentra el derecho a la consulta, conforme al cual los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva en todas las decisiones que les afecten y que sean tomadas por las instituciones estatales.

Bajo esa perspectiva el Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus interés, ya sea en sus aspectos políticos,

---

<sup>6</sup> Vid. Informe presentado por James Anaya, de conformidad con la resolución 12/13 del Consejo de Derechos Humanos, A/65/150/, 9 de agosto de 2010, sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas.

sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades, tal y como lo determina el artículo 6 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Así, el artículo referido requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles a nivel de instituciones legislativas y de organismos administrativos. También exige que consulten a los pueblos indígenas y tribales mediante procedimientos adecuados y sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Finalmente dispone que las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deban efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas

En ese mismo orden de ideas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también se refiere a los mecanismos de consulta y participación y establece que el propósito de las consultas es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado.

El derecho a la consulta se traduce en la participación efectiva de las comunidades y pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses y que son tomadas por las instituciones estatales.

Tal derecho implica una cuestión básica: la necesidad de que las comunidades y pueblos indígenas, así como sus integrantes participen de manera efectiva en todas las decisiones que el afecten.

Con este derecho que en los últimos años ha cobrado gran relevancia en dicha materia se pretende que la autogestión se convierta en el modelo predominante para la solución de la amplia gama de problemáticas que abarca las relaciones entre los pueblos indígenas y el Estado.

Asimismo, ese derecho constituye el reconocimiento de la necesidad de involucrar de manera directa e inmediata a dichas comunidades y pueblos en las políticas y acciones estatales que afecten sus intereses y tiene por objetivo evitar tanto la imposición arbitraria de medidas como la exigencia de tomar en cuenta las necesidades y prioridades de las poblaciones indígenas interesadas o afectadas.

En ese orden de ideas, la consulta formulada a las comunidades y pueblos indígenas respecto de cuestiones que les atañen, pero que son adoptadas por entidades externas implica un mecanismo de retroalimentación que permite a las autoridades estatales conocer, valorar y sobre todo tomar en cuenta la opinión de las mismas y a los pueblos indígenas obtener un conocimiento previo e informado sobre las políticas y acciones públicas que afectan sus intereses.

Por ello, a través del ejercicio de este derecho fundamental se busca que el Estado tome en cuenta las necesidades, intereses y prioridades de dichas poblaciones

en la formulación de las políticas públicas y en el ejercicio de las acciones públicas que las involucran.

Ahora bien, esta Sala Superior, en aplicación directa del artículo 1º constitucional determina que el derecho de consulta se encuentra detallado en virtud de su incorporación en varios instrumentos internacionales en los que México es parte, como es el artículo 6 del multicitado convenio número 169.

En ese mismo orden de ideas, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas también se refiere a los mecanismos de consulta y participación y establece que el propósito de las consultas es alcanzar un consentimiento libre, previo e informado.

Precisamente en este punto, la reforma constitucional del artículo 1º publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de junio de dos mil once despliega uno de las consecuencia más trascendentales: la extensión del catálogo de los derechos humanos, el cual deja de restringirse a la Constitución en primer plano y a los tratados internacionales en dicha materia conformando un segundo nivel, para determinar la incorporación de este tipo de disposiciones normativas a la Carta Magna y elevarlos a rango constitucional.

En otras palabras, con la reforma en cuestión en el Estado de Mexicano ya no existen derechos humanos de primer y segundo orden, sino que toda esta clase de derechos comparte el mismo nivel y jerarquía dentro del orden jurídico nacional, con lo cual el sistema jurídico nacional se aparta de anacrónicas teoría relacionales entre

los derechos humanos, como aquella que proclama que los derechos contenidos en los tratados internacionales serán aplicables cuando otorguen una protección más amplia del derecho que el contenido en la Ley Fundamental.

Con la reforma se exige que el operador jurídico trate en el mismo plano de igualdad a todos los derechos humanos de tal forma que realice una interpretación armónica que busque la mejor manera de optimizarlos y con una aplicación en la que prevalezca el principio *pro personae*.

En ese orden de ideas, y en aplicación directa de los instrumentos internacionales correspondientes, la ejecutoria cuya inexecución se aduce determina como obligación de las autoridades, que todas las medidas adoptadas para dar cumplimiento a la sentencia se desarrollen y realicen bajo el amparo del derecho a la consulta, es decir, se exige a todas las autoridades involucradas en el cumplimiento de la sentencia (electorales, legislativa y administrativas) que las acciones y decisiones que se adopten sean debidamente consultadas con la comunidad involucrada.

La existencia normativa de este derecho dentro del *corpus* jurídico correspondiente a las comunidades indígenas trae consigo las consecuencias siguientes:

**a) Obligación estadual:** el Estado debe en todo momento y para todos los efectos, consultar de manera previa con las autoridades políticas de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de todas aquellas decisiones que involucren sus interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales, para lo cual deberá desarrollar mecanismos de consulta que

garanticen la participación directa y activa de todos los miembros de dichas colectividades.

Al respecto, el artículo 6 del convenio referido requiere que los gobiernos establezcan los medios que permitan a los pueblos interesados participar en la toma de decisiones a todos los niveles cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

**b) Mecanismos de consulta efectivos:** la consulta a dichos pueblos implica la utilización tanto de procedimientos adecuados como de sus instituciones representativas a efecto de conocer, en forma efectiva y directa, la opinión de los afectados, con lo cual se busca evitar la práctica de la simulación en el ejercicio de ese derecho.

Por ello, se exige que las consultas llevadas a cabo en aplicación del Convenio deban efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Asimismo, se exige que los mecanismos consultivos observen una serie de principios reconocidos a nivel internacional y cumplan determinados requisitos esenciales, para considerar que la consulta en cuestión sea eficaz y cumpla su cometido.

**c) Principios:** para que una consulta a una comunidad o pueblo indígena sea válida y cumpla con los estándares internacionales correspondientes los principios o criterios mínimos que debe cumplir, con base en lo establecido en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del

Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, son los siguientes:

1. *Endógeno*: el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;

2. *Libre*: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;

3. *Pacífico*: se debe privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desordenes sociales al seno de la comunidad;

4. *Informado*: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;

5. *Democrático*: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondiente a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos;

6. *Equitativo*: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades;

7. *Socialmente responsable*: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas;

8. *Autogestionado*: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

**d) Requisitos esenciales:** no existe una fórmula única para la realización de consultas a pueblos y comunidades indígenas y ello encuentra su razón de ser en la circunstancia de que para la realización de las mismas, la autoridad estatal debe tomar en consideración, por lo menos tres cuestiones: el tipo de medida, las circunstancias que involucran la adopción de la medida, así como las prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas que deben ser consultados, puesto que pretender seguir una fórmula única y estricta para el desarrollo de la consulta puede convertir el ejercicio de este derecho en una simulación, o bien, impedir que las comunidades o pueblos afectados puedan expresarse de manera libre e informada.

Por ende, la realización de la consulta<sup>7</sup> implica necesariamente adaptar las circunstancias en relación con el

---

<sup>7</sup> Crf. James Anaya. Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. PRINCIPIOS

ejercicio y el deber de consultar a los pueblos indígenas en torno a la medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, tal como lo dispone el artículo 34 del Convenio 169, en donde se establece que la naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país, pero siempre asegurando la efectiva participación de los grupos étnicos en las decisiones que les conciernan<sup>8</sup>.

Establecido lo anterior, lo cierto es que toda consulta, sin importar las forma y términos específicos en que se desarrollo debe observar los principios ya señalados, así como cumplir una serie de requisitos esenciales establecidos en el artículo 6 del propio convenio, para que la realización de la consulta pueda estimarse válida:

*1. La consulta debe realizarse con carácter previo:* es necesario que la consulta se realice con anterioridad a la adopción de la medida; lo que implica que las comunidades afectadas deben ser involucradas lo antes posible en el proceso y consultadas previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, de tal forma que las consultas no deben ser restringidas a propuestas iniciales sino sobre todo a toda propuesta que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión.

---

INTERNACIONALES APLICABLES A LA CONSULTA EN RELACIÓN CON LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN CHILE. 24 de abril de 2009.

<sup>8</sup> De lo contrario se estaría dando una interpretación distinta a ese numeral y, ello contraviene lo dispuesto en el artículo 31.1 de la Convención de Viena de 1969, en donde se asienta que todos los tratados deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. *La consulta no se agota con la mera información:* la realización de una consulta implica necesariamente al establecimiento de un diálogo entre las partes signadas de comunicación y entendimiento, mutuo respeto y buena fe y con el deseo de llegar a un acuerdo común, por lo que no se trata simplemente de informar a las comunidades y pueblos el contenido de la medida legislativa o administrativa que se pretende adoptar, sino permitirles de forma genuina y objetiva su participación en la construcción de la misma.

3. *La consulta debe ser libre:* la consulta debe realizarse libre de injerencias externas, sin que en ella puedan caber medidas coercitivas, intimidatorias o de manipulación a efecto de obtener o conseguir determinado resultado, situación que debe respetarse tanto a nivel colectivo como individual.

4. *La consulta deben ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre las partes:* si la consulta es un instrumento de participación que debe responder al objetivo último de establecer un diálogo entre las partes basados en principios de confianza y respeto mutuos, y con miras a alcanzar un consenso entre las mismas; dentro de ese contexto la buena fe debe guiar en todo momento y durante todas sus etapas a la consulta.

Esta situación obliga tanto a las autoridades del estado como a los propios pueblos indígenas, pues deben estar dispuestos no sólo a dialogar, sino a construir un verdadero proceso de retroalimentación que permita conocer las necesidades de las comunidades y las posibilidades reales de la autoridad, en un esfuerzo conjunto que genere un clima

de confianza y respeto mutuos en el que la consulta se lleve a cabo de buena fe y, eso requiere que exista un cierto nivel de aceptación mutua por las partes acerca del mismo procedimiento de consulta, con independencia de cuales puedan ser las posiciones sustantivas dentro del procedimiento.

De ahí que la consulta se transforme en una oportunidad para abrir el diálogo normativo en torno a las demandas legítimas de los pueblos indígenas, a la luz de los derechos internacionalmente reconocidos, para acercar posturas divergentes y para propiciar una mayor participación e inclusión de los pueblos indígenas en las estructuras institucionales del Estado.

*5. La consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas:* el Estado tiene la obligación de consultar con los pueblos indígenas según sus costumbres y tradiciones, tomando en cuenta los métodos tradicionales del pueblo para la toma de decisiones; lo que dependen en gran medida del ámbito o alcance de la medida específica que es objeto de la consulta y de la finalidad de la misma; por lo que, en cuanto al propio proceso de consulta, se deberá tomar en cuenta la opinión de los diferentes pueblos que participan en la consulta sobre el procedimiento a utilizarse para intercambiar, de manera que el procedimiento utilizado sea considerado apropiado por todas las partes.

Por su parte, el criterio de representatividad debe entenderse de forma flexible, pues la diversidad de los pueblos indígenas se traduce necesariamente en la

existencia de diversos modelos de institución representativa, pero siempre lo importante es que tal institución tenga su origen en un proceso propio e interno de los pueblos; de tal forma que en la realización de la consulta, más que a criterios preestablecidos, se debe atender a los principios de proporcionalidad y no discriminación, con la inclusión de las distintas formas de organización indígena –siempre que respondan a procesos internos de los pueblos-, todo lo cual debe responder a una pluralidad de perspectivas de identificación, geográficas y de género.

La consulta debe ser accesible, lo que implica la ausencia de mecanismos institucionales específicos y se debe buscar los procedimientos que permitan la participación de un mayor número de pueblos y comunidades indígenas, teniendo en cuenta las limitaciones materiales, institucionales y temporales; sumado a que, se debe considerar la diversidad lingüística de los pueblos indígenas, particularmente en aquellas áreas donde la lengua oficial no sea hablada mayoritariamente por la población indígena.

Por último, el carácter adecuado de las consultas tiene una dimensión temporal, que de nuevo depende de las circunstancias precisas de la medida propuesta, teniendo en cuenta el respeto a las formas indígenas de decisión; por lo cual se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos indígenas puedan llevar a cabo sus procesos de toma de decisiones y participar efectivamente en las decisiones tomadas de una manera que se adapte a sus modelos culturales y sociales; si ello no se toma en cuenta

será imposible cumplir con los requisitos esenciales de la consulta previa y la participación.

6. *La consulta debe ser sistemática y transparente:* si bien la consulta no debe guiarse por mecanismos preestablecidos o específicos, lo cierto es que el desarrollo de la consulta debe responder a mecanismos o procedimientos sistemáticos y transparentes.

Lo anterior, implica que el establecimiento del mecanismo de consulta tampoco puede ser una imposición externa a las comunidades y pueblos indígenas, sino que también en tal situación se debe atender a sus necesidades y demandas, de tal forma que el establecimiento del mecanismo en cuestión sea producto del consenso entre las partes involucradas.

Sin embargo, el desarrollo de este diálogo para establecer el mecanismo de consulta debe tener como resultado el establecimiento de un procedimiento sistemático y transparente, pues sólo de esa forma se responde a la necesidad de dotar de seguridad jurídica a todo acto del estado, así como a los objetivos de adecuación y representatividad de las consultas a los pueblos indígenas, evitando arbitrariedades y conflictos innecesarios; ante eso, dichos procedimientos deberán ser en sí mismo un proceso consensuado, con la participación activa de los pueblos indígenas; lo que se traduce en la conveniencia de determinar con mayor precisión los criterios utilizados para determinar la representatividad, forma de participación y metodología utilizada.

Todo lo cual responde a la obligación que tiene el estado de desarrollar con la participación de los pueblos interesados una acción coordinada y sistemática a fin de proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto a su integridad, según se desprende del artículo 2.1, del Convenio 169; por lo que, la consulta prevista en el mencionado Convenio tiende a que todo el sistema de aplicación de sus disposiciones se haga de manera sistemática y coordinada en cooperación con los pueblos indígenas, lo que supone un proceso gradual de creación de los órganos y mecanismos adecuados a esos fines.

Lo anterior, es acorde con el deber u obligación de adoptar medidas positivas y compensatorias a favor de las colectividades que se hallan en esa situación de desigualdad real o material, entre ellas los pueblos y comunidades indígenas, medidas que no se limitan a las expresamente previstas en la ley, sino que se admite el empleo de otras, siempre y cuando, desde luego, las medidas que se adopten sean adecuadas e idóneas para procurar las condiciones suficientes para frenar la inercia social de desigualdad en la cual se encuentran, y que de esta forma se pueda ejercer plenamente el derecho de que se trate, con lo que, al mismo tiempo, se propenda a mediano y largo plazo la erradicación de los factores y condiciones fácticas que inhiben u obstaculizan el ejercicio de dicho derecho.

Tal situación se encuentra reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado por la Conferencia General de dicho organismo

internacional el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, ratificado por México el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno. Entre sus disposiciones se encuentran las siguientes:

1) La responsabilidad (de los gobiernos) de desarrollar una acción coordinada y sistemática para la protección de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, que debe incluir medidas que: a) aseguren a sus integrantes gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorgue a los demás miembros de la población, b) promuevan la plena efectividad de sus derechos sociales, económicos y culturales, con pleno respeto a su identidad social y cultural, sus tradiciones y costumbres, y sus instituciones, y c) ayuden a sus miembros a eliminar las diferencias socioeconómicas existentes respecto del resto de la población (artículo 2);

2) La obligación de adoptar las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las persona, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos indígenas (artículo 4, apartado 1), y

3) Las colectividades indígenas deben tener protección con la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, personalmente o por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de semejantes derechos, e incluso, deben tomarse las medidas para garantizar que los indígenas puedan comprender y hacerse comprender en procesos legales,

mediante la facilitación si fuere necesario, de intérpretes u otros medios eficaces (artículo 12).

En aplicación de lo anterior, de las disposiciones del convenio citado se tiene que, en consonancia con la función y naturaleza de los derechos de las colectividades indígenas y de sus miembros, es indispensable la adopción o implementación de medidas especiales que permitan a estos sujetos, en condiciones de igualdad real respecto de los demás, la tutela judicial completa y efectiva de sus intereses jurídicamente relevantes en aquellos casos en los cuales consideren que han sido violados o desconocidos, para lo cual se torna necesario eliminar los obstáculos fácticos que imposibiliten o inhiban en cualquier forma el acceso a los tribunales de justicia y el dictado de resoluciones prontas, completas e imparciales, como está garantizado para todos gobernado en el ordenamiento jurídico mexicano.

Tales medidas especiales deben ser idóneas, objetivas y proporcionales para la consecución del fin a saber, la eliminación del obstáculo o barrera que se advierta y, en última instancia, a que los indígenas consigan un acceso real, efectivo, a la jurisdicción estatal.

También es acorde con el deber de garante de los derechos fundamentales que el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos atribuye a los Estados partes de este instrumento internacional, entre los cuales se encuentran el mexicano, al haber sido suscrito por el Ejecutivo de la Unión y después aprobado por la Cámara de Senadores (la aprobación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de mil novecientos ochenta y

uno, en tanto que la promulgación se publicó el siete de mayo del mismo año), en los términos en que ha sido interpretada dicha disposición por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Del precepto citado la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha derivado dos obligaciones fundamentales para los estados partes del convenio. La primera, consistente en respetar los derechos y libertades reconocidas en la convención, en tanto se trata de esferas individuales que el poder público no puede vulnerar o en las cuales sólo se puede penetrar de manera limitada. A su vez, la segunda obligación es la de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la convención a toda persona sujeta a su jurisdicción, deber que *"no se agota en la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"* (caso Velázquez Rodríguez. Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafos 165 a 167, y caso Godínez Cruz. Sentencia de 20 de enero de 1989, párrafos 174 a 176).

En posteriores resoluciones, el organismo jurisdiccional interamericano precisaría que el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la convención, *"implica la obligación del Estado de tomar todas las medidas necesarias para remover los obstáculos que puedan existir para que los individuos puedan disfrutar de los derechos que la convención reconoce. Por consiguiente, la*

*tolerancia del Estado a circunstancias o condiciones que impidan a los individuos acceder a los recursos internos adecuados para proteger sus derechos, constituye una violación del artículo 1.1 de la Convención" (Excepciones al agotamiento de los recursos internos [Art. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana Sobre Derechos Humanos]. Opinión consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990, párrafo 34; caso Bámbara Velázquez. Sentencia de 25 de noviembre de 2000, párrafo 194; caso Hilaire, Constantine y Benjamín y Otros vs. Trinidad y Tobago. Sentencia de 21 de junio de 2002, párrafo 151, y caso Cantos. Sentencia de 28 de noviembre de 2002, párrafo 49).*

Semejante intelección también se ha estimado aplicable en el caso de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, respecto de las cuales, según ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, "*de conformidad con los artículos 24 (Igualdad ante la Ley) y 1.1 (Obligación de Respetar los Derechos) de la Convención Americana, los Estados deben garantizar, en condiciones de igualdad, el pleno ejercicio y goce de los derechos de estas personas que están sujetas a su jurisdicción. Hay que resaltar que para garantizar efectivamente estos derechos, al interpretar y aplicar su normativa interna, los Estados deben tomar en consideración las características que diferencian a los miembros de los pueblos indígenas de la población en general y que conforman su identidad cultural" (Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Sentencia de 17 de junio de 2005, párrafo 51).*

En esas condiciones, con fundamento en el precepto constitucional invocado y lo establecido en los instrumentos internacionales citados, el Estado Mexicano, a través de sus órganos, debe proveer las medidas de corrección o compensación necesarias que permitan, a los sujetos situados en desigualdades de hecho, acceder al libre y efectivo ejercicio de sus derechos fundamentales, pues de otra manera tales derechos se traducen en meras declaraciones retóricas carentes de virtualidad, con lo que se desnaturaliza su función de instrumentos para el pleno desarrollo de la persona y se socava la dignidad de la persona, sustento de todo el andamiaje estatal.

Acorde con todo lo anterior, y dado que la Constitución determina que todas las autoridades deben respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, incluyendo los derechos indígenas, se tiene que este tribunal debe eliminar los obstáculos que impiden el ejercicio de ese derecho, así como determinar los mecanismos o propuestas de solución a fin de permitirles el acceso a ese bien, partiendo del hecho de que el propio legislador local ya ha reconocido en su marco normativo que en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, su población se integra en más de un cuarenta por ciento por ciudadanos indígenas.

Ahora bien, el aspecto referido a la remoción de obstáculos será analizado a continuación y tiene que ver con la inexistencia de ley secundaria en el Estado de Guerrero para atender la petición de los solicitantes, en tanto que el segundo aspecto (establecimiento de mecanismos de

solución) se encuentra íntimamente relacionado con el cumplimiento de la presente ejecutoria y será analizado en la parte relativa a los efectos de la sentencia.

Importa destacar que a juicio de esta Sala, ninguna entidad estatal sea del nivel nacional o del nivel local puede permanecer indiferente en relación con las obligaciones que se derivan del artículo 1º de nuestra Carta Magna, y de los demás artículos constitucionales que desarrollan la exigencia constitucional de reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y que vincula a todas las autoridades públicas sin excepción.

Lo anterior, independientemente de que, en cumplimiento de la atribución específica prevista en el artículo 2o, apartado A, fracción III, de la Ley Fundamental, en las constituciones y leyes de las entidades federativas se encontraren o no contemplada, detallada o desarrollada esta exigencia, por tratarse de principios establecidos en la Constitución federal y en instrumentos internacionales suscritos y ratificados por los órganos constitucionalmente previstos, por lo que, en términos del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen la ley Suprema de la Unión, y, en esa medida, cuentan con un carácter imperativo, de orden público, de obediencia inexcusable y de imposible renuncia.

Por tanto, el reconocimiento y protección del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no puede ser soslayado argumentando que tenga que ser contemplado, detallado o desarrollado por las leyes secundarias, porque lo

importante es que tal derecho se encuentra contenido en la Carta Magna y en los referidos instrumentos internacionales, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles, máxime que en la aplicación de este derecho las autoridades deben acudir a los principios rectores de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos.

En ese sentido, las autoridades tienen la alta responsabilidad de interpretar los derechos humanos de conformidad con las citadas disposiciones y ejecutar las obligaciones de respeto, protección, garantía y promoción que le impone de buena fe, acorde con lo establecido en el multicitado convenio.

De ahí que ni las entidades del orden nacional ni las del orden local puedan permanecer indiferentes ante la conculcación del derecho al autogobierno de los indígenas.

El reconocimiento de que la comunidad indígena asentada en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, tiene derecho al autogobierno como una manifestación concreta de su derecho a autodeterminarse constituye un elemento esencial para la protección y desarrollo de dichos pueblos a lo cual se encuentra obligado un Estado que como el Mexicano acoge el principio del multiculturalismo como base para la convivencia y el orden social.

Aquí es preciso recordar que la situación de abandono y de pobreza en que se encuentran por lo general los pueblos indígenas – durante siglos objeto de la imposición o de la indiferencia estatal – y la falta de realización en la práctica de sus derechos constitucionales fundamentales puede llegar a

diezmar de manera considerable el derecho que tienen las comunidades indígenas a participar de manera activa y consciente en el manejo de los asuntos que los afectan y termina por desconocer de facto el derecho constitucional fundamental al reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas.

Al respecto, se reitera que los derechos de los pueblos y comunidades indígenas constituyen el reconocimiento de las necesidades específicas de estos grupos en condiciones estructurales de desventaja y tienen como objetivo que dichos pueblos puedan gozar del ejercicio pleno de sus derechos como cualesquiera otro ciudadano del Estado, tal y como se reconoce en las reformas constitucionales en materia indígena.

Por ello, el reconocimiento, ejercicio y efectiva aplicación de ese derecho resulta indispensable para la democracia, conforme a lo siguiente:

Los artículos 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos disponen que la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo mexicano, por lo que todo poder público dimana de él y en su beneficio, siendo precisamente su voluntad constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la propia Ley Fundamental. A lo que agrega el artículo 41, primer párrafo, que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes

de la Unión, en las materias de su competencia, y por los de los Estados, en sus respectivos regímenes interiores, en los términos establecidos, respectivamente, por la misma Constitución federal y las particulares de los Estados, las que se encuentran impedidas para contravenir las disposiciones de aquélla.

Esa formulación abstracta de reconocimiento consistente en que el poder radica en última instancia en el pueblo y se institucionaliza para su beneficio, por virtud del cual el Estado mexicano merece el calificativo de democrático, reviste el carácter de columna vertebral de todo el sistema constitucional, principio estructural que se encuentra desarrollado a lo largo de todo el articulado y que, además, impregna todo el texto constitucional y el resto del ordenamiento jurídico, el cual debe ser interpretado a la luz de estas declaraciones y de los valores que propugna, establecidos como ideales que una comunidad decide proponerse como los máximos objetivos de su ordenamiento jurídico, valores que si bien no se encuentran necesariamente explicitados como tales, su existencia resulta evidente del propio articulado, por lo que no pueden ser desconocidos.

Así, la caracterización como República representativa y democrática, entonces, se despliega mediante el consentimiento fundacional de los gobernados como fuente última del poder, legitimando todo el orden de autoridades del Estado y todo el orden de prescripciones de derecho. Asimismo, implica la necesaria conexión entre el poder y los ciudadanos, principalmente, mediante la participación de los

ciudadanos en la designación de quienes se ocupan de las tareas del Estado, a través de las instituciones clave del sistema, que normalmente tienen un carácter representativo.

Esto se encuentra claramente preceptuado cuando el artículo 41 de la Ley Fundamental ordena que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión se realice mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.

Acorde con lo anterior, los artículos 115 y 116 de la propia Carta Magna imponen diversos deberes al régimen interior de las entidades federativas para garantizar el carácter democrático y representativo de la Nación, tales como la elección popular directa de los ayuntamientos municipales, de los integrantes de las legislaturas locales y de los gobernadores, mediante sufragio universal, libre y secreto y directo.

Con las disposiciones referidas, entre otras, es posible constatar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos articula una serie de elementos que desarrollan y garantizan su carácter de República representativa y democrática, al plasmar en su articulado los principios fundamentales de una elección democrática, cuyo cumplimiento debe ser imprescindible para que unos comicios se consideren producto del ejercicio popular de la soberanía, y que al estar elevados a rango constitucional tiene un carácter imperativo, de orden público, de obediencia inexcusable y no son renunciables, sin que para prevalecer tengan que ser contemplados, detallados o desarrollados por las constituciones locales, el estatuto de gobierno del Distrito

Federal o las leyes electorales correspondientes, porque lo importante es que tales principios se encuentran sostenidos en la Carta Magna, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles, al tenor del artículo 133 del mismo ordenamiento.

Ahora bien, una democracia sólo se constituye como tal si la sociedad política que la conforma se encuentra convenientemente diversificada y organizada para ello, por lo que el principio democrático también exige que opere como manifestación de la pluralidad de la población, de tal forma que puedan ser articuladas políticamente las distintas visiones y proyectos de Nación, dentro de los límites constitucionales, es decir, un régimen democrático conlleva un sistema que permite el planteamiento de distintas opciones (políticas, sociales, culturales, etcétera), pues se encuentra directamente relacionado con aquellas garantías individuales que protegen la libertad ideológica y la intimidad o el secreto voluntario de la misma, aspectos que se encuentran reconocidos en los artículos 1o, 6o, 7o y 24 constitucionales.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, identificados como aquellos que habitan en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan, total o parcialmente, sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.

Uno de los aspectos principales del texto constitucional lo constituye el reconocimiento a los pueblos indígenas del derecho a la libre determinación, el cual debe ejercerse en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. A tal efecto, el apartado A de dicho precepto les reconoce y garantiza diversas manifestaciones concretas de autonomía, entre las cuales se encuentra el derecho al autogobierno.

Esta Sala Superior ha sostenido que los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas, así como a sus integrantes, no constituyen meras concreciones normativas derivadas del valor intrínseco que el poder revisor de la Constitución confiere a diversas expresiones de la idiosincrasia indígena como vértice del carácter pluricultural que distingue a la Nación mexicana, sino que cumplen una función necesaria e indispensable del reconocimiento igualitario de un sistema de derechos al que una sociedad mínimamente justa no puede renunciar.

Ello en virtud de que las condiciones precarias en las que subsisten los indígenas en nuestro país se debe, entre otras causas, a que las garantías individuales de las que goza todo sujeto no han sido suficientes para un adecuado desarrollo individual y colectivo de estos grupos, por lo cual el legislador constituyente ha reconocido los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, los cuales considera son indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos.

El contenido de estos postulados no es una mera declaración retórica de determinadas opciones políticas a cargo del Estado mexicano; por el contrario, al tenor de lo instituido en el diverso 133 de la propia Carta Magna, cuenta con pleno valor normativo, al tener el carácter de Ley Suprema de toda la Unión.

En esas circunstancias, es claro que el derecho a la libre determinación al constituir el derecho a partir del cual se articulan y convergen todos los derechos indígenas constituye un elemento esencial para superar la marginación en la que viven dichas comunidades, de tal forma que una de las vertientes más importantes de ese derecho para un pueblo consiste precisamente en decidir por sí mismo su forma de organización y la determinación de sus propias autoridades, característica que resulta esencial para la conservación y protección de las culturas indígenas que forman el asiento originario del Estado multicultural Mexicano, pues es claro que tal conservación implica necesariamente todos y cada uno de esos derechos, pues la lengua y la tradiciones indígenas no pueden permanecer y desarrollarse sino dentro del contexto social, económico, político y cultural de dichos pueblos.

De ahí que se estime que todas las autoridades de cualquier nivel no pueden permanecer indiferentes a los razonamientos que dieron origen al reconocimiento a nivel constitucional de los derechos de los pueblos indígenas y de su concreción en diversos instrumentos internacionales, en todos los cuales se declara de manera convergente que el

reconocimiento de estos derechos no constituye una concesión graciosa por parte de los Estados, sino el reconocimiento a una realidad sociocultural, en la cual se ha impedido –ya sea por sistema o por indiferencia- que los pueblos indígenas puedan disfrutar plenamente de los derechos humanos otorgados a todos la población, pues precisamente sus condiciones de marginación y de miseria les imposibilita acceder a dichos bienes, lo cual es una muestra palpable de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, puesto que tal y como lo reconocen los dos pactos internacionales "...no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales".

Por ello, se debe destacar que los derechos indígenas son la introducción de instrumentos o mecanismos a través de los cuales se busca destruir o disminuir los obstáculos de orden social y económico que afectan de manera sistemática a dichos pueblos y que no sólo les impiden el acceso pleno a todos los derechos consagrados en nuestro sistema, sino también y principalmente a preservar su cultura, mantener su estilo de vida, desarrollar sus instituciones y formas de organización, así como defender su dignidad.

Con relación a lo anterior se considera que la inexistencia de un procedimiento para atender la petición de los solicitantes, en forma alguna puede ser motivo para

desconocer e impedir el ejercicio legítimo de un derecho humano consagrado a nivel constitucional.

Esto es así, porque en un Estado constitucional y democrático de Derecho, la Constitución no es una mera declaración política o una norma programática y, mucho menos, una mera manifestación retórica, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y en cuanto lo rige y articula.

Los derechos humanos en tanto parte del texto constitucional imponen a las autoridades estatales el cumplimiento de obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover, así como interpretarlos con un criterio extensivo y bajo los principios internacionalmente aceptados.

Esos derechos al formar parte de la Constitución deben ser aplicados por las autoridades de todos los niveles sin necesidad de que para ello exista una ley secundaria para ello, pues si la Constitución o las leyes establecen un derecho, pero la ley no establece un proceso para su protección, esta circunstancia no implica, ni faculta a la autoridad impedir su ejercicio y, mucho menos a vulnerarlos, sino que debe ser instaurado un proceso encaminado a proteger el derecho, en el cual se respeten las formalidades esenciales del procedimiento.

Considerar lo contrario implicaría desconocer y hacer nugatorio los derechos humanos y sujetar su reconocimiento, ejercicio y defensa a las determinaciones tanto del legislador secundario como de la autoridad administrativa encargada de velar por su aplicación.

Al respecto, debe considerarse que uno de los deberes primordiales de las autoridades es velar por la protección de los derechos humanos, de tal forma que donde quiera que exista un derecho también debe existir su defensa, pues se correría el riesgo de convertir en una mera fórmula vacía de contenido tales derechos.

En esta línea de pensamiento, esta Sala Superior ha sostenido de forma reiterada que la inexistencia de una ley secundaria no constituye causa justificada para impedir el ejercicio de los derechos humanos.

Finalmente, cabe mencionar que en lo referente al tema de los límites del derecho al autogobierno se tiene lo siguiente.

La implementación eficaz de los derechos de los pueblos indígenas reconocidos internacionalmente exige el reconocimiento y la aceptación de las costumbres, el derecho consuetudinario y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas, en especial en lo que respecta a la determinación de sus formas de organización y en la determinación de sus autoridades.

Sin embargo, tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de la materia determinan que esta implementación tiene límites.

En efecto, el artículo 8, apartado 2, del Convenio número 169 establece que los pueblos indígenas tienen derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos

fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Por tanto, sólo quedan excluidas aquellas costumbres e instituciones que sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

En esa medida, el artículo 34 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reafirma este principio en el sentido de que son los derechos humanos internacionalmente reconocidos los que determinan los parámetros para decidir qué costumbres son inaceptables, pues los mismos establecen los parámetros universales mínimos para los derechos y libertades humanos que surgen de la dignidad inherente a la persona humana.

El artículo 34 de la Declaración estipula que los pueblos indígenas tienen derecho a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Asimismo, a lo largo del texto constitucional se dispone que los derechos de los indígenas deben respetar las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

En este punto, importa mencionar que el hecho de que se reconozca jurídicamente la existencia de procedimientos

electorales consuetudinarios, no implica prácticas discriminatorias prohibidas por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una de las concreciones normativas del principio de igualdad, en específico, la contenida en el artículo de referencia, según el cual está prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Si este precepto se leyera de manera superficial, podría conducir al equívoco de considerar que lo que se encuentra prohibido es toda discriminación, entendida como mera diferenciación por los motivos ahí enunciados, pues, literalmente, si distinguir por cualquier condición o circunstancia personal o social fuera discriminatorio, serían incompatibles con esta disposición innumerables leyes e, incluso, diversas normas constitucionales, como la tutela privilegiada a los trabajadores o normas establecidas para regular los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas y sus miembros (artículo 2o. constitucional), dado que el punto de referencia para la diferenciación o discriminación en tales supuestos es, precisamente, una determinada situación personal.

Sin embargo, de la interpretación de dicho artículo lleva a percatarse que, tras describir los motivos que son causa de

discriminación, se agrega "... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas", enunciado que permite concluir que la discriminación no es ocasionada por la diferenciación basada en alguna de las circunstancias allí mencionadas, sino que por discriminación, en el sentido jurídico constitucional que es utilizado, se ha de entender la diferenciación injusta, aquella que no toma en cuenta criterios objetivos, razonables y proporcionales para diferenciar o, utilizando la expresión empleada por el Poder revisor de la Constitución, aquella que atenta contra la dignidad humana y tiene como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos.

Lo anterior, implica que constituye una falacia pretender que los usos, costumbres y prácticas tradicionales constituyen, *per se* o por ese sólo hecho, conculcaciones a los derechos humanos, al implicar la aplicación de medidas específicas a favor de un sector de la población, sino que es necesario siempre y en todos los casos analizar de manera específica el uso, costumbre o practica impugnada a efecto de determinar lo conducente

El criterio anterior se encuentra contenido en la tesis CLII/2002 consultable en las páginas 1676 y 1677 de la Compilación 1997-2010: Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tomo II Tesis, volumen 2, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: **"USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE**

**SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD".**

Ahora bien, a partir de estas premisas se tiene que si bien en la elección de sus autoridades deben necesariamente aplicarse en el proceso comicial los usos y costumbres propios de la comunidad, sin que, para ello, tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección, contemplados en la Constitución, ello no significa que, merced al ejercicio de este derecho Constitucional, puedan convalidarse situaciones o conductas tendentes a perpetuar o reinstaurar viejas desigualdades que tradicionalmente han perjudicado a individuos o minorías pertenecientes a los conglomerados indígenas, por ser irreconciliables con los valores, principios y derechos que postula un Estado Constitucional Democrático de Derecho y con la finalidad y razón misma del origen de ese derecho subjetivo.

En efecto, los derechos fundamentales, por encima de cualquier otra finalidad y función, se hallan al servicio de la persona humana y de sus fines esenciales. Dichos servicios se concretan en la protección de una serie de bienes jurídicos que el constituyente estimó de especial importancia a la luz de las circunstancias históricas. Así, desde una comprensión de interdependencia e indivisibilidad de los derechos fundamentales es posible afirmar que todos contribuyen coordinadamente al logro de los fines existenciales de la persona, sin que necesariamente quepa establecer jerarquías

entre ellos, pues todos, cada uno en su medida, caminan en la misma dirección.

De la misma forma en que el desconocimiento de los derechos indígenas impide el acceso a los restantes derechos humanos por parte de esas comunidades; la conculcación de esos derechos por ciertos usos y costumbres indígenas impiden el ejercicio pleno y coherente de los derechos de esos pueblos.

Consecuentemente, no puede estimarse como válido aquél desarrollo de conductas que, pretendiéndose amparar en un derecho fundamental recogido en el sistema jurídico, tenga como efecto conculcar otro derecho establecido por la propia Constitución o en un tratado internacional suscrito y ratificado por México, o bien, que tenga aparejada la vulneración de la dignidad de la persona humana, pues, en esos casos, las conductas desplegadas se encuentran fuera de toda cobertura o protección jurídica.

Así lo ha entendido el constituyente permanente cuando en diversos apartados del artículo 2 ha establecido que la aplicación de los sistemas normativos indígenas para la regulación y solución de sus conflictos internos, debe sujetarse a los principios generales de la Constitución, así como respetar las garantías individuales, derechos humanos y, especialmente, la dignidad e integridad de las mujeres (apartado A, fracción II), que la elección de las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, conforme sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, debe garantizar la participación de las mujeres

en condiciones de equidad frente a los varones (apartado A, fracción III), o bien, al imponer un deber a la federación, los estados y los municipios para propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a sus proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones con la vida comunitaria (apartado B, fracción V).

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, guarda la misma postura delineada por el poder revisor de la Constitución, al establecer como reglas generales, en su artículo 8, las siguientes:

a) Si bien en la aplicación de la legislación nacional a los pueblos indígenas (comprendiendo, consecuentemente, a las comunidades e individuos que los integren) deben tomarse en cuenta sus costumbres o derecho consuetudinario, su resultado no puede tener como consecuencia impedir a los miembros de los mismos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

b) El derecho de los pueblos, comunidades e individuos indígenas a conservar (y, por ende, practicar) sus costumbres e instituciones propias, se encuentra supeditado o tiene como límite la incompatibilidad de tales costumbres e instituciones con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional o con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, o bien, si su ejercicio o actualización tiene como efecto impedir a los miembros de

estas colectividades ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos y asumir las obligaciones respectivas.

En consecuencia, por cuanto importa al asunto que se trata, debe concluirse que en los comicios que se lleven a cabo por usos, costumbres o derecho consuetudinario, si bien no resultan exactamente aplicables los principios rectores de corte constitucional que rigen a toda elección, para que se les reconozca validez a los procedimientos o prácticas que se sigan, éstos no deben ser incompatibles con los derechos fundamentales recogidos por la Carta Magna ni con los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México, así como tampoco, tener como consecuencia impedir a los individuos que conformen los pueblos y comunidades indígenas, ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

Por ende, el reconocimiento y aplicación del derecho al autogobierno que asiste a la comunidad indígena asentada en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, en forma alguna puede traducirse en que las autoridades o los ciudadanos se encuentren compelidos a obedecer aquellas situaciones en que la práctica de ciertos procedimientos o instituciones propias del derecho consuetudinario de los pueblos y comunidades indígenas pudieren conculcar algún o algunos derechos fundamentales recogidos por la Constitución federal o los tratados internacionales suscritos y ratificados por el gobierno mexicano, y, mucho menos, que los tribunales deban desarrollar una actividad mecánica o

letrística de las disposiciones, conductas y situaciones que resultaren conducentes al momento de analizar los límites en que debe ejercerse el derecho a utilizar los usos o costumbres indígenas.

Por el contrario, debe tenerse en cuenta que los derechos fundamentales constituyen el fundamento mismo de orden público-jurídico del Estado, en virtud del doble carácter que revisten. Por un lado, se trata de derechos subjetivos en cuanto tutelan un estatus jurídico o la libertad en un ámbito de la existencia. Al mismo tiempo, se constituyen como elementos esenciales del ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia justa y pacífica, sirviendo así como fundamento de la unidad política.

La Constitución concede, entonces, protección de los derechos fundamentales considerados no en sentido teórico o ideal, sino como derechos reales y efectivos, y ello impone el deber de examinar sus presuntas vulneraciones mediante la utilización de criterios sustantivos que, atendiendo al contenido y finalidad del derecho que se supone transgredido, permita apreciar si esa vulneración se ha, o no, real y efectivamente producido, más allá de la mera apariencia nominalista, atendiendo especialmente, en la especie, a la idiosincrasia y circunstancias especiales de los pueblos y comunidades indígenas.

Consecuentemente, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución federal a las colectividades y personas indígenas sólo pueden ceder ante los límites que la

propia Constitución expresamente imponga, o, como acontece con el artículo 8 del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989, ante los que de manera mediata o directa se infieran de la misma al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos o bienes jurídicamente protegidos, siempre y cuando, se reitera, la infracción a tales derechos sea de corte sustancial, y no instrumental, para los bienes que con los mismos se pretende tutelar.

Así, por ejemplo, esta Sala Superior ha determinado que si bien las elecciones por usos y costumbres indígenas no contravienen el principio constitucional de igualdad; cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto, no serán válidas.

Lo anterior, porque de la interpretación de los artículos 30, 34, 35, fracción I y 36, fracción III, 115, primer párrafo, fracción I; 116, segundo párrafo, fracción I, párrafo segundo y fracción IV inciso a); así como 122, párrafos cuarto y sexto, apartado C, base primera, fracción I de la Constitución federal, se infiere que el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste; de ahí que, si se considera que en una elección no se respetó el principio de universalidad del sufragio, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático.

Por lo tanto, la característica de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren, para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estos federales, estatales o municipales ordinarias, o mediante reglas de derecho consuetudinario, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera.

Por ello, es posible afirmar que la universalidad del sufragio, se funda en el principio de un hombre, un voto; con el cual se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público.

Consecuentemente, si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que tienen derecho por determinadas prácticas tradicionales, entonces dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la

Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición de una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática.

El criterio anterior se encuentra contenido en la tesis CLI/2002 consultable en las páginas 1731 y 1733 de la Compilación 1997-2012: Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tomo II Tesis, volumen 2, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es: **"USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO"**.

**OCTAVO. Efectos.** En virtud de lo establecido en el considerando anterior lo procedente es determinar los efectos de la presente resolución:

- De acuerdo a lo establecido en los artículos 2º, Apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5, incisos a) y b); 7, párrafo 1, y 8, párrafo 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes; así como 1, tanto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se determina que en la comunidad indígena del municipio de San Luis Acatlán,

Guerrero, que realizó la solicitud ante el Instituto Electoral del Estado de Guerrero, tiene derecho a que se lleven a cabo las consultas para determinar si se adopta la elección de sus autoridades siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.

- En primer término, la autoridad responsable deberá verificar y determinar, por todos los medios atinentes, la existencia histórica del sistema normativo interno de la comunidad indígena correspondiente, el cual se encuentra constituido por el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos (artículo 6, fracción VIII, de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero).

A tal efecto, la autoridad deberá allegarse de información, mediante la propia comunidad y/o por información objetiva que pueda recopilar, así como generar procedimientos idóneos que le permitan obtener cualquier dato trascendental en torno a los usos y costumbres que rigen en dicha comunidad, entendidos como conductas reiteradas que forman parte de las normas y reglas de convivencia que constituyen los rasgos y características de cada pueblo indígena (artículo 6, fracción IV de la citada ley 701).

Para ello, de manera enunciativa, deberá acudir a la realización de dictámenes periciales, entrevistas con los habitantes, informes de las autoridades municipales legales y tradicionales, estas últimas se encuentran reconocidas y protegidas en términos de lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 701.

Ello con el objetivo de determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres de dicha comunidad para la elección de sus autoridades, así como constatar fehacientemente que la comunidad está inmersa en el marco normativo local que reconoce y regula los diversos aspectos de su cosmovisión.

En ese aspecto, la autoridad debe tomar en cuenta lo dispuesto por los artículos 5 y 15 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, en el cual se reconoce la calidad indígena a los habitantes del Municipio de San Luis Acatlán, máxime que no es motivo de controversia y, por ende, tampoco es materia de prueba, en términos de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que los ciudadanos que firman las actas correspondientes son integrantes de la comunidad indígena del municipio de San Luis Acatlán, puesto que así lo manifiestan en su solicitud y, acorde con lo establecido en los artículos 2o, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, apartado 2 del Convenio número 169 de la Organización

Internacional del Trabajo, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la conciencia de su identidad indígena es el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Por ende, en la realización de estas medidas preparatorias la autoridad sólo se encuentra constreñida a verificar que los integrantes de la comunidad en cuestión conservan ciertos usos y costumbres, o bien, reconocen autoridades propias elegidas mediante su sistema normativo interno.

Todas estas medidas implicarán el estricto cumplimiento de procedimientos que doten de certidumbre a cada etapa en las que se desarrollen las actividades de la autoridad, y de ello se deberá informar de manera permanente a la comunidad interesada a efecto de establecer una constante retroalimentación, para lo cual se debe considerar que el artículo 8 de la ley 701 otorga personalidad jurídica a las comunidades indígenas del Estado.

Lo anterior deberá realizarse con la finalidad de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero obtenga una imagen clara y fidedigna de las condiciones socioculturales de las comunidades involucradas.

- Una vez realizadas las medidas preparatorias referidas, y de arrojar resultados que permitan verificar la existencia de un sistema normativo interno en la comunidad indígena

en cuestión, el Consejo General del Instituto Electoral de dicha entidad federativa deberá proceder a realizar las consultas a fin de determinar si la mayoría de la población esta de acuerdo en celebrar sus comicios de acuerdo a sus usos y costumbres.

A tal efecto, deberá emitir lineamientos para la implementación de las consultas respectivas, los cuales deberán contener, por los menos:

a) La determinación de que la consulta deberá realizarse mediante asambleas comunitarias para la votación de puntos relevantes para las consultas, previa difusión exhaustiva de la convocatoria que se emita para tal efecto (artículo 7, fracción II, inciso a), de la ley 701).

b) Cada asamblea deberá celebrarse con la asistencia de, al menos, la mayoría de los integrantes de la comunidad. Para tal efecto, y determinar el número de habitantes integrantes de la comunidad, deberá solicitar informe a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, al Registro Federal de Electores y al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otras autoridades.

c) Cualquier decisión deberá aprobarse por la mayoría de los integrantes de la comunidad presentes en la asamblea.

En ese orden de ideas, importa referir que la Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó, al resolver el Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayuku vs.

Ecuador, que de acuerdo con los instrumentos internacionales la consulta y participación indígena debe realizarse en todas las fases de planeación y desarrollo de medidas administrativas o procedimientos legislativos que incidan o puedan incidir en sus intereses o derechos.

Las medidas ordenadas en este apartado permiten que la consulta y participación indígena sea plena, dado que la autoridad administrativa contará con las herramientas suficientes que manifiesten una realidad indígena involucrada; y, así, otorgará las condiciones adecuadas para que puedan participar efectiva, informada y libremente en el respectivo procedimiento de consultas.

Lo anterior, en el entendido de que el derecho a la identidad cultural de un pueblo indígena sobrepasa la idea de una garantía de audiencia y de participación: constituye el concepto de realidad que tiene una comunidad específica; la manifestación de su cosmovisión.

Así, la consulta deberá garantizar que se refleje el cumulo de creencias o convicciones trascendentales para la comunidad indígena de San Luis Acatlán, Guerrero; toda vez que, la realidad indígena no es una burda idea variable o modificable de un momento a otro, sino que es el fundamento de la existencia de un pueblo.

Consecuentemente, las acciones apuntadas funcionarán como orientación al Consejo General citado para que, mediante la información relevante obtenida, los deseos y creencias de una comunidad indígena puedan

exteriorizarse; y, a su vez, impedir que se les obligue a actuar de manera contraria a los mismos.

- En virtud de que, acorde con lo establecido en los artículos 41, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos uno de los principios rectores de toda elección democrática consiste en que la misma sea vigilada y sus resultados sean validados por una autoridad constitucionalmente autónoma, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, en su calidad de máxima autoridad electoral en la entidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la constitución local, y atender lo relativo a la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, de acuerdo a lo establecido en el artículo 99 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, de manera inmediata, deberá:

a) Disponer las medidas necesarias, suficientes y que resulten razonables para que, de acuerdo a una conciliación pertinente, se realicen las consultas requeridas directamente a los miembros de la comunidad indígena del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, para determinar si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena está de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres;

b) De estimar que existen las condiciones necesarias para celebrar los comicios, en términos de lo dispuesto en los artículos 10, segundo párrafo y 25, séptimo párrafo, *in fine*, de la Constitución Política del Estado de Guerrero,

así como 25 y 26, fracciones I, III y VII, de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero deberá:

1) Someter al Congreso los resultados de la consulta, a efecto de que dicha autoridad emita el decreto correspondiente, en el cual, en su caso, determinará la fecha de la elección y de toma de posesión, con efectos al siguiente proceso electoral para la elección de autoridades municipales en el estado de Guerrero.

2) Emitida la resolución del Congreso deberá disponer las consultas, así como las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para llevar a cabo, en su caso, las elecciones por usos y costumbres.

c) En la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes se deberán atender a los principios establecidos tanto en el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y conforme a los cuales, las consultas a los pueblos indígenas en las cuestiones que les afectan deben realizarse en observancia de los principios siguientes:

1. Endógeno: el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidad indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;

2. Libre: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;
3. Pacífico: deberá privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desordenes sociales al seno de la comunidad;
4. Informado: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;
5. Democrático: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos;
6. Equitativo: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades;

7. Socialmente responsable: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas;

8. Autogestionado: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

- En la realización tanto de las medidas preparatorias como de la propia consulta, la autoridad responsable deberá considerar lo establecido en la Ley Orgánica Municipal, así como la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, conforme a las cuales, todas las autoridades estatales se encuentran obligadas garantizarles el ejercicio de sus formas específicas de organización comunitaria, de gobierno y administración de justicia; así como a reconocer, proteger y respetar los sistemas normativos internos, los valores culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos en el marco jurídico general en correspondencia con los principios generales del derecho, el respeto a las garantías individuales y a los derechos humanos (artículos 2 y 7, fracción I, incisos a) y b), de la ley 701).
- Se ordena a las autoridades estatales que, en el ejercicio de sus funciones, den cumplimiento a la presente

ejecutoria y presten el auxilio necesario para que el Congreso del Estado y el Instituto Electoral del Estado de Guerrero realicen los actos ordenados, ya que los artículos 17, párrafo tercero; 41 y 99 constitucionales, y acorde con los principios de obligatoriedad y orden público, rectores de las sentencias dictadas por este órgano jurisdiccional, sustentados en la vital importancia para la vida institucional del país y con objeto de consolidar el imperio de los mandatos que contiene la Constitución General de la República, sobre cualquier ley y autoridad, tales sentencias obligan a todas las autoridades, independientemente de que figuren o no con el carácter de responsables, sobre todo, si en virtud de sus funciones, les corresponde desplegar actos tendentes a cumplimentar aquellos fallos.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 31/2002 consultable en las páginas 299 a 300 en la Compilación 1997-2012: Jurisprudencia y tesis en materia electoral, tomo Jurisprudencia, volumen 1, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **"EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO"**.

- Las autoridades deberán remitir a esta Sala Superior copia certificada de las constancias relativas que

demuestren el cumplimiento dado a la presente ejecutoria, en un plazo de tres días hábiles contados, a partir del momento en que emitan las respectivas resoluciones.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Se **sobresee** en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por Bruno Plácido Valerio, por lo que hace a la petición relacionada con los municipios de Acatepec, Alcozauca de Guerrero, Ayutla de los Libres, Azoyú, Chilapa de Álvarez, Cuautepec, Iliatenco, José Joaquín de Herrera, Malinaltepec, Marquelia, Quechultenango, Tlacoapa, Tecoanapa, Tlacoachistlahuaca, San Marcos, Xochistlahuaca y Zapotitlán Tablas, todos ellos del estado de Guerrero.

**SEGUNDO.** Se revoca la respuesta 0894/2012, derivada del expediente IEEG/CG/01/2012, de treinta y uno de mayo de dos mil doce emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero, únicamente por lo que hace al municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.

**TERCERO.** Se determina que los integrantes de la comunidad indígena del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos.

**CUARTO.** Se ordena al Consejo General del Instituto Estatal Electoral del Estado de Guerrero y al Congreso del Estado de Guerrero realizar todas las acciones ordenadas en el considerando Octavo de la presente resolución.

**NOTIFÍQUESE**, por correo certificado, al promovente, en el domicilio señalado en su escrito de demanda; por oficio, al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero y al Congreso del Estado de Guerrero, y por estrados, a los demás interesados. Lo anterior, con apoyo en los artículos 26, párrafo 3, 27 y 29, apartado 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes, y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN  
RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-JDC-1740/2012.**

Porque no coincido con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al emitir sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave de expediente **SUP-JDC-1740/2012**, en el sentido de ordenar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero que disponga las medidas necesarias y suficientes que resulten razonables, para que se lleven a cabo las consultas a los miembros de la comunidad indígena del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, a fin de determinar si la mayoría de los integrantes de la comunidad indígena está de acuerdo en celebrar elecciones por el sistema de usos y costumbres, en sustitución del vigente sistema electoral por partidos políticos, formulo **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes.

Para mayor claridad y comprensión, considero pertinente dividir en dos apartados este voto.

**I. Procedibilidad de la acción *per saltum*.**

No obstante que coincido con la conclusión de que es esta Sala Superior la que debe conocer, sustanciar y resolver el medio de impugnación, al rubro indicado, no comparto las razones y fundamentos que la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior exponen para justificar la acción *per saltum*.

La mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior exponen, como parte sustancial de su consideración, que por “[...] *la cadena de peticiones realizadas sobre la materia, es inconcuso que se traduce en una merma en el derecho que alegan el que se requiera que el ahora actor deba agotar algún otro medio de impugnación local [...]*” aunado a que este órgano jurisdiccional especializado tiene la posibilidad de resolver el fondo de la *litis* planteada, por tratarse de un asunto vinculado con el respeto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y que con ello se evita que el enjuiciante tenga que agotar el medio de impugnación local “[...] *que en última instancia podría llegar a este órgano jurisdiccional a fin de dictar la determinación correspondiente [...]*”.

A diferencia de lo que sustenta la mayoría, en opinión del suscrito, esta Sala Superior debe conocer del medio de impugnación, al rubro indicado, dado que el escrito de demanda, con sus anexos, así como el informe circunstanciado y demás constancias, fueron remitidos por la autoridad responsable, a este órgano colegiado, el quince de junio de dos mil doce, lo cual significa que a la fecha de resolución ha transcurrido un plazo considerable, que impide reconducir la impugnación, en términos de la legislación

aplicable en el Estado de Guerrero, para que sea el Tribunal electoral de esa entidad federativa la que conozca y resuelva la *litis* planteada.

Lo anterior hace evidente, que proceder conforme a la adecuada técnica procesal, implicaría reconducir el medio de impugnación a la instancia local, teniendo como consecuencia, inmediata e ineludible, un mayor retraso en la impartición de justicia, lo cual implica violación a un derecho fundamental, lo cual a la vez implica violación a la garantía jurisdiccional de acceso a la justicia pronta.

Dada esta circunstancia extraordinaria, es que coincido con la determinación de que sea esta Sala Superior la que conozca, sustancie y resuelva lo que en Derecho corresponda, para evitar una vulneración al derecho fundamental de acceso a la justicia pronta, completa y expedita, a favor del justiciable.

Tales razonamientos son los que, a mi juicio, deberían ser el sustento de la decisión de este órgano colegiado para justificar jurídicamente la procedibilidad de la acción *per saltum*.

## **II. *Litis* en el medio de impugnación, al rubro indicado.**

En la sentencia aprobada por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, se considera que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guerrero obstaculizó e impidió el ejercicio al derecho de

autogobierno de la comunidad indígena del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, al considerar que la petición consistente en elegir a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, para el procedimiento electoral dos mil doce, no podía ser atendida por incumplimiento de requisitos que previamente había establecido y la inexistencia de una ley secundaria que contemplara la elección por usos y costumbres de las autoridades municipales.

En consecuencia, considera la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, que la autoridad responsable incumplió su obligación de promover el derecho reconocido y tutelado en la Constitución federal, consistente en que la citada comunidad indígena ejerza su facultad de autogobierno, para el efecto de llevar a cabo consultas y determinar el posible cambio de sistema electoral de partidos políticos por el de usos y costumbres, para elegir a sus autoridades.

En mi concepto, el derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus autoridades mediante el sistema de usos y costumbres, contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requiere, en términos del artículo 2º, párrafo quinto, de ese ordenamiento supremo, que cada entidad federativa de la República, en su Constitución Política y en sus leyes ordinarias, reconozcan y regulen tal derecho, para su efectivo ejercicio.

Por tanto, es convicción del suscrito que, si en el Estado de Guerrero no existe disposición constitucional o

legal alguna en la cual se reconozca la elección por usos y costumbres, de las autoridades de las comunidades indígenas, y menos aún de los integrantes de los Ayuntamientos, la solicitud de los ciudadanos del Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, debe ser remitida al Congreso del Estado, a fin de que, en ejercicio de la soberanía popular de que es depositario y en el ámbito de sus facultades, resuelva lo que en Derecho corresponda.

Al respecto, con fines ilustrativos, reproduzco la parte atinente del artículo 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor siguiente:

**Artículo 2o.-**

[...]

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. **El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas**, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

**A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:**

[...]

**III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno**, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un

marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

[...]

De la porción normativa constitucional que se ha transcrito, reitero, se advierte que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a elegir a sus propias autoridades, conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales (usos y costumbres), con la condicionante establecida por el Poder Revisor Permanente de la Constitución, consistente en el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas y **el derecho de elegir a sus autoridades mediante usos y costumbres**, se debe hacer en la Constitución Política de cada Estado de la República, así como en las leyes de las entidades federativas, para lo cual es necesario tener en consideración los principios contenidos en los mencionados preceptos de la Constitución federal.

Para el caso es importante señalar que, conforme a la normativa constitucional y legal vigente en el Estado de Guerrero, las autoridades municipales son electas por el sistema de partidos políticos y, en el particular, en su esencia, la pretensión de los actores consiste en reformar esa legislación constitucional y legal, para estar en aptitud jurídica de elegir a sus autoridades por el sistema de usos y costumbres, materia de la cual corresponde conocer y resolver al Honorable Congreso del Estado, en los términos precisados en el artículo 2º, párrafo quinto, de la Carta Magna, para lo cual se debe cumplir un amplio

procedimiento, no solo jurídico, sino incluso de estudios de Sociología, Antropología y otras materias afines, para dictar la resolución que en Derecho corresponda, sin olvidar la celebración, seguramente de asambleas y consultas en el Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.

No es óbice a lo anterior, lo previsto en el artículo 10, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, en el cual se establece que los Poderes del Estado y los Ayuntamientos en el marco de la Constitución federal y local incorporaran *“a los pueblos indígenas al desarrollo económico y social y la preservación y fomento de sus manifestaciones culturales”*, toda vez que no implica cambio de régimen electoral, porque debe estar expresamente la disposición Constitucional o legal en la que se reconozca la elección por usos y costumbres de las autoridades de las comunidades indígenas en la citada entidad federativa.

Por ejemplo, en los artículos 16, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 8, párrafo primero, fracción V; 9, párrafo segundo, y 10 de la Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Chihuahua; 1, párrafo cuarto, incisos c) y d), de la Constitución Política del Estado de Sonora; se reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas de **elegir a sus autoridades mediante usos y costumbres.**

Por tanto, en las citadas entidades federativas existe el reconocimiento del legislador local, del derecho de las comunidades indígenas para **elegir a sus autoridades**

**mediante usos y costumbres y, en consecuencia,** coexisten el sistema de partidos políticos y el de usos y costumbres.

Lo anterior no ocurre en el Estado de Guerrero, toda vez que, en la normativa constitucional y legal de la citada entidad federativa, se establece un sistema de partidos políticos en el cual se incluye la institución jurídica del “derecho de preferencia”, para las poblaciones indígenas que superen al cuarenta por ciento de la población correspondiente a un distrito o municipio, lo cual no constituye un cambio de régimen electoral, sino un reconocimiento del derecho de preferencia a favor de las comunidades indígenas en la postulación de candidatos.

De igual forma no es obstáculo a la anterior conclusión lo previsto en los artículos 25, párrafo séptimo, de la Constitución Política del Estado de Guerrero; 192, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la citada entidad federativa, se reconozca a favor de las comunidades indígenas, el derecho de preferencia.

Tal derecho consistente en que se debe preferir, para la postulación de candidatos a Diputados e integrantes de Ayuntamientos, a la población indígena, cuando en un distrito o municipio superen al cuarenta por ciento de la población, por lo que en las citadas normas se prevé que *“tendrán derecho de preferencia para ser postulados a cargos de elección popular observando la equidad”*.

En efecto, el derecho de preferencia reconocido en la normativa constitucional y legal del Estado de Guerrero no implica cambio de régimen electoral, de partidos políticos a elecciones por usos y costumbres, en razón de que en mi concepto, en primer lugar, se debe reconocer en la Constitución Política del Estado de Guerrero y en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la citada entidad federativa, o en otro ordenamiento legal, el derecho de los pueblos y comunidades indígenas, para elegir a sus autoridades, mediante el sistema de usos y costumbres, además debe existir la regulación específica para su efectivo ejercicio.

Ahora bien, aun cuando estuviera prevista en la normativa vigente el posible cambio de régimen electoral, debería quedar plenamente acreditado que en la comunidad indígena del Municipio de San Luis Acatlán, de la citada entidad federativa, han elegido a sus autoridades mediante el sistema de usos y costumbres, lo cual no se advierte de las constancias de autos, tal como lo reconoce la autoridad responsable.

Asimismo, tampoco es obstáculo a la anterior conclusión, lo previsto en el artículo 5 de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, el cual establece que, entre otros, en el Municipio de San Luis Acatlán existe población indígena superior al cuarenta por ciento, toda vez que sólo es un reconocimiento del legislador

local de que en el citado Municipio existen comunidades indígenas, mas no un reconocimiento a elegir a sus autoridades mediante el sistema de usos y costumbres.

Tampoco es óbice a la anterior conclusión, lo previsto en el artículo 199, tercer párrafo de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Guerrero, en el cual se establece que en poblaciones que se reconozcan como indígenas, se elegirán comisarios municipales o delegados mediante el método de usos y costumbres, teniendo en consideración que en términos del artículo 197 de la cita Ley Orgánica, se trata de “*órganos de desconcentración administrativa*” de los Ayuntamientos “*y de participación de la comunidad, de integración vecinal y de carácter honorífico*”; sin embargo, no se prevé la posibilidad de elegir a todos los miembros del ayuntamiento, por el sistema de usos y costumbres.

Por ende, para el suscrito, tales normas, no implican, que el legislador del Estado de Guerrero haya ejercido la facultad prevista en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de legislar en materia de reconocimiento de libre autodeterminación y elección por usos y costumbre de las comunidades y pueblos indígenas.

En este orden de ideas, es mi convicción que lo procedente, conforme a Derecho, es que los efectos de la sentencia del juicio en que se actúa **se deben limitar a remitir la solicitud presentada por los ciudadanos del Municipio de San Luis Acatlán al Congreso del Estado de**

**Guerrero**, a fin de que éste órgano legislativo, en ejercicio de su potestad soberana, lleve a cabo las acciones que considere necesarias y, en plenitud de facultades, resuelva lo que en Derecho corresponda.

Por lo expuesto y fundado emito este **VOTO PARTICULAR**.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**