

**JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL  
CIUDADANO**

**EXPEDIENTES:** SCM-JDC-71/2020 Y SCM-  
JDC-72/2020 ACUMULADO

**PARTE ACTORA:** SUSANA LOZANO  
VILLALOBOS Y OTRAS PERSONAS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO

**MAGISTRADO:** HÉCTOR ROMERO  
BOLAÑOS

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:**  
MONTSERRAT RAMÍREZ ORTIZ<sup>1</sup>

Ciudad de México, veintinueve de octubre de dos mil veinte<sup>2</sup>.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **modificar** la resolución impugnada.

**ÍNDICE**

<b>GLOSARIO</b> .....	2
<b>SÍNTESIS</b> .....	3
<b>ANTECEDENTES</b> .....	4
<b>CONSIDERANDOS</b> .....	8
<b>PRIMERO. Jurisdicción y competencia.</b> .....	8
<b>SEGUNDO. Acumulación.</b> .....	9
<b>TERCERO. Procedencia.</b> .....	10
<b>CUARTO. Síntesis del caso</b> .....	12
I. Contexto del caso: Solicitud ante el Instituto local y acuerdo impugnado en la instancia previa .....	12
II. Síntesis de la resolución impugnada .....	15
III. Síntesis de agravios .....	19
IV. Controversia .....	30
<b>QUINTO. Estudio de fondo.</b> .....	30
I. Análisis de agravios .....	32
<b>SEXTO. Prueba superveniente.</b> .....	89
<b>RESOLUTIVOS</b> .....	91

<sup>1</sup> Con la colaboración de Rosario Flores Reyes

<sup>2</sup> En adelante, las fechas se entenderán referidas al año de dos mil veinte, salvo precisión en contrario.

**GLOSARIO**

<b>Acuerdo impugnado</b>	Acuerdo 007/SE/05-02-2020, emitido por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero por el que se aprobó la respuesta a las personas que solicitaron el cambio de modelo de elección de autoridades municipales de Ayutla de los Libres, Guerrero, del sistema normativo interno al sistema de partidos políticos
<b>Autoridad responsable o Tribunal local</b>	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero
<b>Bando</b>	Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero
<b>Concejo Municipal</b>	Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, Guerrero
<b>Constitución</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Juicio federal</b>	Juicio para la Protección de los Derechos Político Electorales de la Ciudadanía
<b>Juicio local</b>	Juicio electoral de la ciudadanía previsto en el artículo 97 de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero
<b>Instituto local</b>	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley adjetiva electoral local</b>	Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero
<b>Ley Electoral local</b>	Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
<b>Ley 701</b>	Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero
<b>Municipio</b>	Ayutla de los Libres, Guerrero
<b>Parte actora o personas promoventes</b>	Susana Lozano Villalobos, Marcela García Borja, María del Socorro Castillo, Andoney Ramos Rodríguez, Rutilio Espíndola Castro, Sixto Cruz Ortega, Modesta García Ramírez, Margarito García Mendoza, Gerardo Solano Maldonado, Azucena Gatica Garzón, y otras personas
<b>Resolución impugnada o resolución reclamada</b>	Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero el tres de marzo en los juicios locales TEE/JEC/007/2020 y sus acumulados TEE/JEC/008/2020 y TEE/JEC/012/2020 en la que se revocó el acuerdo impugnado
<b>Sala Regional</b>	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal

## **SÍNTESIS**

**Para facilitar la comprensión de esta sentencia<sup>3</sup>, se formula la síntesis siguiente:**

La Sala Regional determinó que los argumentos de la resolución impugnada fueron adecuados, porque al Instituto local no le correspondía responder la solicitud para llevar a cabo una consulta sobre el cambio de sistema normativo interno al de partidos políticos en el Municipio de Ayutla de los libres, en Guerrero, ya que se podrían vulnerar los derechos de las personas y comunidades indígenas.

Esto, porque la ciudadanía obtuvo a través de un proceso progresivo y gradual el cambio de gobierno y determinó transitar del sistema de partidos políticos, a uno regido por el sistema normativo interno de las comunidades indígenas, quienes así lo decidieron según sus propios procedimientos, en goce de su autonomía y libre determinación.

Lo anterior, en atención al principio de progresividad previsto en la Constitución Federal, el que implica que una vez que se ha ganado un derecho, el Estado no puede negarlo de manera regresiva ni discriminatoria.

Al haber reconocido los derechos e instituciones de las comunidades indígenas del Municipio, no podría accederse a las peticiones de las personas promoventes desde los órganos estatales, ya que de hacerlo

---

<sup>3</sup> Esta síntesis no sustituye la sentencia, sino que es una herramienta para facilitar su comprensión, en el entendido de que la sentencia en su integralidad contiene los fundamentos y motivos que llevaron a emitirla en la manera expresada.

se generaría una intromisión injustificada en sus decisiones y en la forma de gobierno elegida por sus habitantes.

Por tanto, se considera que remitir la petición a la Asamblea Municipal de Representantes es una forma de reconocer su libertad una vez que las personas indígenas del Municipio definieron su forma de gobierno a través del sistema normativo interno que estimaron procedente.

No obstante, el Tribunal local **debió ser flexible** al fijar directrices para el cumplimiento de la resolución impugnada, ya que finalmente el Concejo Municipal también es una autoridad integrada por representación indígena y el cumplimiento debe darse también con perspectiva intercultural, por lo que **se modifican los efectos** de la resolución impugnada para que el Tribunal local atienda así la verificación de su propia determinación.

### **ANTECEDENTES**

De lo narrado en las demandas y de las constancias de autos, se desprenden los siguientes:

**I. Modificación del sistema de elección en el Municipio.** En su oportunidad, el Consejo General del Instituto local aprobó el procedimiento relativo al cambio de modelo de elección del Municipio y validó los resultados de la consulta hecha a su ciudadanía para integrar del órgano de gobierno municipal para el proceso electivo celebrado en dos mil dieciocho<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Mediante acuerdos 196/SE/22-10-2015 y 038/SE/15-06-2017.

Una vez celebrado el proceso electivo, el veinte de julio de dos mil dieciocho se declaró la validez de la elección y la integración del Concejo Municipal como órgano de gobierno municipal electo a través del sistema normativo interno<sup>5</sup>.

**II. Solicitud.** El diez de septiembre de dos mil diecinueve, las personas promoventes en su calidad de indígenas y habitantes<sup>6</sup> del Municipio presentaron ante el Instituto local sendos escritos en los que solicitaron la realización de consultas a la ciudadanía para modificar la forma de elegir a sus autoridades municipales, con el objeto de transitar del sistema normativo interno al sistema de partidos políticos y candidaturas independientes<sup>7</sup>.

**III. Primera impugnación.** El veintisiete de noviembre el Instituto local emitió la respuesta a la petición planteada por las personas promoventes<sup>8</sup>, quienes la impugnaron en forma directa ante esta Sala Regional<sup>9</sup>.

En su momento, las demandas fueron reencauzadas al Tribunal local<sup>10</sup>, quien revocó la determinación del Instituto local y ordenó la emisión de una nueva respuesta para que se pronunciara en forma directa sobre la solicitud planteada, para que aclarara los efectos de la remisión y la responsabilidad de cumplimiento de cada órgano involucrado.

---

<sup>5</sup> A través del acuerdo del Consejo General del Instituto local 173/SE/20-07-2018 de veinte de julio de dos mil dieciocho.

<sup>6</sup> Signado por personas que se dijeron habitantes de diversas localidades, delegaciones y colonias del Municipio.

<sup>7</sup> Para el proceso electoral dos mil veinte - dos mil veintiuno (2020-2021).

<sup>8</sup> En el acuerdo 051/SO/27-11-2019 de veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve.

<sup>9</sup> Las que se radicaron en esta Sala Regional bajo los números de expediente SCM-JDC-1230/2019 y SCM-JDC-1231/2019.

<sup>10</sup> Quien las radicó con las claves de expediente TEE/JEC/053/2019 y TEE/JEC/054/2019 de su índice.

**IV. Acuerdo impugnado.** En cumplimiento de lo resuelto por el Tribunal local, el Instituto local emitió una respuesta en la que sostuvo que no resolvería la procedencia de la solicitud planteada, en aras de respetar el derecho a la libre determinación y autonomía de la ciudadanía del Municipio.

Así, el Instituto local sugirió que el Concejo Municipal fuera el encargado de convocar a la Asamblea Municipal de Representantes para que informara a sus integrantes los términos de la solicitud, con el fin de que a través de las asambleas comunitarias se determinara su procedencia, y de ser aprobada, fuera sometida a revisión de las ciento cuarenta asambleas comunitarias para conocer la voluntad de la ciudadanía.

**V. Juicios locales.** En desacuerdo con lo anterior, el doce de febrero siguiente, la parte actora presentó dos demandas de juicio local, las que fueron radicadas en el Tribunal local bajo las claves **TEE/JEC/007/2020** y **TEE/JEC/008/2020**, respectivamente<sup>11</sup>.

El mismo día, personas integrantes del Concejo Municipal<sup>12</sup> presentaron demanda contra el acuerdo impugnado<sup>13</sup>, la que fue radicada con la clave **TEE/JEC/012/2020** del índice de la autoridad responsable.

**VI. Resolución impugnada.** El tres de marzo siguiente, el Tribunal local revocó el acuerdo impugnado y ordenó al Coordinador de Etnia

---

<sup>11</sup> En la demanda del juicio local TEE/JEC/007/2020 las personas promoventes se auto adscribieron como indígenas, mientras que en la diversa demanda del juicio local TEE/JEC/008/2020 se asumieron como personas mestizas.

<sup>12</sup> Ostentándose como personas coordinadoras de las etnias de los Pueblos Tu'un savim, mestiza y Me'Phaa respectivamente.

<sup>13</sup> En forma directa ante esta Sala Regional, quien radicó el expediente bajo la clave SCM-JDC-42/2020 y la reencauzó al Tribunal local mediante acuerdo Plenario de veinticuatro de febrero.

en funciones de Presidente Municipal, que convocara a la Asamblea Municipal de Representantes y Autoridades para que determinara la respuesta que se daría a las solicitudes presentadas por la parte actora.

Para cumplimentar lo anterior, la autoridad responsable vinculó al Instituto local, para que garantizara la celebración de dicha Asamblea e informara a sus integrantes sobre las solicitudes de consulta y los efectos que podrían tener en el sistema normativo interno.

## **VII. Juicios federales.**

**a. Demandas.** Contra la resolución impugnada, el nueve de marzo, la parte actora presentó sendas demandas de juicios ciudadanos ante el Tribunal local, quien las remitió con sus anexos a esta Sala Regional el dieciocho de marzo siguiente.

**b. Turnos.** En esa misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Regional ordenó integrar los expedientes **SCM-JDC-71/2020**, así como **SCM-JDC-72/2020**, respectivamente y turnarlos a la Ponencia a su cargo, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

**c. Instrucción.** El diecinueve de marzo, el Magistrado instructor acordó la radicación de los expedientes en que se actúa; en su oportunidad se admitieron a trámite las demandas y se decretó el cierre de instrucción, por lo que los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

## **CONSIDERANDOS**

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, al tratarse de juicios promovidos por personas que se ostentan como ciudadanas habitantes de diversas localidades, delegaciones y colonias del Municipio (juicio **SCM-JDC-71/2020**), así como personas indígenas y habitantes del Municipio (en la demanda del juicio **SCM-JDC-72/2020**), que controvierten la resolución impugnada al considerar que se vulneran sus derechos político electorales al considerar que la autoridad responsable fue incongruente en establecer un procedimiento de consulta para transitar del sistema de elecciones por el método normativo interno, al de partidos políticos en el Municipio; supuestos normativos que son competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa respecto de la cual ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

**Constitución.** Artículos 41 párrafo segundo Base VI y 99 párrafo cuarto fracción I.

**Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 186 párrafo 1 fracción III inciso c) y 195 fracción IV inciso c).

**Ley de Medios.** Artículos 3 párrafo 2 inciso c); 79 párrafo 1; 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso b) fracción III.

**Acuerdo INE/CG329/2017**<sup>14</sup> de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

De igual forma, dado que el fin último de las personas promoventes es lograr el cambio de sistema normativo electoral en el Municipio, se surte la competencia de esta Sala Regional en atención al criterio contenido en la Tesis VII/2017 de la Sala Superior, de rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON CAMBIO DE RÉGIMEN ELECTORAL A NIVEL MUNICIPAL**<sup>15</sup>.

**SEGUNDO. Acumulación.** Con fundamento en el artículo 31 de la Ley de Medios, así como 79 y 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, esta Sala Regional estima que es procedente decretar la acumulación del expediente del juicio ciudadano **SCM-JDC-72/2020** al presente (**SCM-JDC-71/2020**), porque existe conexidad en la causa, dado que coincide la resolución reclamada en ambas demandas, la autoridad responsable de dicha actuación y además existe similitud en los motivos de disenso que expresan las personas promoventes.

La acumulación ordenada atiende al principio de economía procesal, así como a privilegiar la administración de justicia y evitar el dictado de sentencias contradictorias. En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de esta sentencia, al expediente acumulado.

---

<sup>14</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

<sup>15</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, páginas 27 y 28.

**TERCERO. Procedencia.** Se cumplen los requisitos para dictar una sentencia de fondo, en términos de los artículos 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, 13 y 79 párrafo 1 de la Ley de Medios.

**a) Forma.** Las demandas fueron presentadas por escrito y en ellas constan los nombres, domicilio para oír y recibir notificaciones, autoridad responsable y la resolución impugnada; se mencionan los hechos, conceptos de agravio, pruebas, así como las firmas autógrafas correspondientes de las personas promoventes en cada caso.

**b) Oportunidad.** El Tribunal local notificó en forma personal la resolución impugnada a la parte actora el tres de marzo<sup>16</sup> y las demandas fueron presentadas el nueve de marzo siguiente.

En ese tenor, de conformidad con lo que disponen los artículos 7 párrafo 2 y 8 de la Ley de Medios, el plazo para controvertir el acuerdo impugnado transcurrió del cuatro al nueve de marzo<sup>17</sup>.

Luego, como las demandas fueron presentadas en el último día mencionado, es evidente su oportunidad.

**c) Legitimación.** La parte actora cuenta con legitimación para promover el presente juicio, al tratarse de personas que aluden ser habitantes del Municipio en la demanda del juicio federal **SCM-JDC-71/2020** e indígenas en la del juicio federal **SCM-JDC-72/2020**, y que acuden al presente juicio para controvertir la resolución recaída a las demandas que presentaron en la instancia previa.

---

<sup>16</sup> Lo que consta en las fojas 885 a 897 del Anexo 3 del expediente del juicio federal SCM-JDC-71/2020 que fue remitido por la autoridad responsable.

<sup>17</sup> Ello, sin tomar en cuenta el siete y ocho de marzo por ser días inhábiles, al tratarse de un asunto que no está vinculado a proceso electoral alguno

Aunado a ello, la autoridad responsable reconoció el carácter con el que las personas promoventes se ostentan, lo que además se desprende de autos<sup>18</sup>.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que las demandas presentan en ambos casos como anexos, hojas que contienen firmas autógrafas aparentemente plasmadas por personas que también se ostentan como promoventes de ambos juicios federales y habitantes de diversas comunidades del Municipio.

Al respecto es dable precisar que esta Sala reconoce la legitimación de dichas personas para acudir a los presentes juicios federales, dado que la materia de controversia ve involucrados derechos de personas y comunidades indígenas del Municipio, al tenor de lo prescrito por la Sala Superior de este Tribunal 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**<sup>19</sup>, así como con el contenido de la jurisprudencia 4/2012 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO**<sup>20</sup>.

En tal perspectiva, al verse involucrados derechos de comunidades, así como personas indígenas y habitantes del Municipio, que está

---

<sup>18</sup> Reconocimiento visible en las fojas 140 del expediente SCM-JDC-71/2020, así como 104 del expediente SCM-JDC-72/2020, ambos en los que se actúa.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.

gobernado actualmente a través de una figura emanada de un proceso electivo celebrado acorde con los parámetros de sistema normativo interno de las comunidades de dicho lugar, es inconcuso que la legitimación y la tutela judicial debe hacerse extensiva y efectiva, en atención al reconocimiento pleno de los derechos de las personas y comunidades étnicas en atención a lo descrito en el numeral 2 de la Constitución.

De ahí que se tenga por satisfecho el presente requisito.

**d) Interés jurídico.** La parte actora cuenta con interés jurídico, ya que hace valer presuntas violaciones a sus derechos político electorales al estimar que la resolución impugnada -recaída a las demandas que presentaron en la instancia local previa- no fue congruente con su pretensión primigenia de determinar la competencia de la autoridad para consultar a la ciudadanía del Municipio sobre la modificación del sistema de elecciones prevaleciente, cuestión que de ser fundada, podría ser reparada por esta Sala Regional.

**e) Definitividad.** El cumplimiento de tal requisito se satisface, ya que contra de la resolución emitida por el Tribunal local no procede algún medio de defensa que pueda modificar o revocar la determinación impugnada según lo prevé el artículo 30 de la Ley adjetiva electoral local.

Al estar satisfechos los requisitos que han sido examinados, se estima conducente estudiar los planteamientos que formula la parte actora.

#### **CUARTO. Síntesis del caso**

##### **I. Contexto del caso: Solicitud ante el Instituto local y acuerdo**

## **impugnado en la instancia previa**

### **a. Solicitud**

El diez de septiembre, las personas promoventes en su calidad de indígenas y habitantes del Municipio respectivamente, presentaron ante el Instituto local un escrito mediante el cual solicitaron el cambio de modelo de la elección de sus autoridades municipales, del sistema normativo interno al sistema de partidos políticos previsto en la Ley Electoral local para el período dos mil veintiuno al dos mil veinticuatro (2021-2024)<sup>21</sup>.

Ello, al no sentirse representadas por los órganos de gobierno municipales, ya que la denominada “Asamblea Municipal de Representantes” era un órgano efímero y no un órgano máximo de gobierno permanente.

Además señalaron en la petición que en el Municipio solamente el cuarenta y dos, punto once por ciento (42.11%) de la población era indígena, mientras que las personas mestizas eran cincuenta y ocho por ciento (58%), por lo que no estimaban que el órgano municipal fuera un representante de la voluntad popular.

Las personas promoventes solicitaron que se declarara procedente su solicitud y que se ordenara que se llevaran a cabo las consultas correspondientes.

### **b. Acuerdo impugnado**

---

<sup>21</sup> Visible en el Anexo 2 del expediente del juicio federal SCM-JDC-71/2020 que fue remitido por el Tribunal local. Fojas 1 a 1082.

Como quedó relatado en el apartado de antecedentes de la presente sentencia, a fin de cumplimentar la resolución del Tribunal local que revocó<sup>22</sup> la primera respuesta dada a la petición planteada por las personas promoventes, el Instituto local emitió el acuerdo impugnado, en el que esencialmente sostuvo lo siguiente:

- Que no había lugar a pronunciarse sobre la consulta solicitada por las personas promoventes porque debían ser las propias comunidades, delegaciones y colonias del Municipio quienes decidieran sobre el planteamiento referido.
- Propuso que para analizar la solicitud, la Asamblea Municipal de Representantes fuera convocada por el Concejo Municipal, quien debía informar a sus integrantes, sobre la petición de las personas promoventes (para realizar consultas tendentes a modificar la forma de elección de las autoridades del Municipio), ya que las autoridades legales y tradicionales, personas representantes de las comunidades del Municipio y ciudadanía con derecho a participar en dichas asambleas eran quienes debían determinar sobre la procedencia de la solicitud.
- Que se debía convocar a una nueva Asamblea Municipal de Representantes para llevar a cabo el cómputo de los resultados de las ciento cuarenta asambleas comunitarias, para lo cual cada persona representante de comunidad, delegación o colonia presentarían las actas respectivas para determinar si es voluntad de la mayoría de las personas ciudadanas del Municipio que se realice la consulta solicitada.
- Que, de ser aprobada la realización de la consulta, cada asamblea debía deliberar para elegir a sus autoridades

---

<sup>22</sup> En la sentencia del juicio local TEE/JEC/053/2019 y su acumulado.

municipales a través del sistema de partidos políticos o continuar con el sistema normativo interno, y debería informarse al Instituto local para acudir a dichas asambleas.

- Que una vez realizado lo anterior, se convocara a otra Asamblea Municipal de Representantes para llevar a cabo el cómputo de los resultados de las actas de ciento cuarenta asambleas comunitarias para determinar si la voluntad de la mayoría de la ciudadanía del Municipio es que se modifique el sistema de elección de sus autoridades, lo que podía verificarse en treinta días naturales.

## **II. Síntesis de la resolución impugnada**

- La autoridad responsable tuvo por acreditada la legitimación de las personas promoventes y la de quienes acudieron como integrantes de Concejo Municipal.
- El Tribunal local calificó como fundados los agravios en los que las personas promoventes se dolieron de la ambigüedad e imprecisión del acuerdo impugnado al señalar que no se atendió el planteamiento concreto sobre su competencia para atender la solicitud, ya que el Instituto local declaró su imposibilidad para intervenir, sin embargo emitió lineamientos y estableció plazos para realizar el proceso de consulta.
- El Tribunal local expuso que a pesar de advertir que la potestad recaía en diversas autoridades del Municipio, el Instituto local no asumió algún grado de responsabilidad o competencia en el proceso que sugirió en el acuerdo impugnado.

- En la resolución impugnada se sostuvo que asistía la razón a las personas promoventes porque el acuerdo impugnado no estableció los fundamentos en los que se sostuviera la incompetencia del Instituto local para pronunciarse sobre la solicitud de que se realizaran consultas.
- El Tribunal local reconoció que en la normativa local no existía una regulación sobre la competencia para atender la petición de las personas promoventes sobre la modificación para transitar del sistema normativo interno al de partidos políticos previsto en la legislación ordinaria, ya que el numeral 445 de la Ley Electoral local se refiere al supuesto contrario al que pretenden las personas promoventes.
- Que en ese supuesto, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Constitución, el Instituto local estaba vinculado en coordinación y corresponsabilidad con las autoridades de gobierno comunal de la comunidad indígena.
- El Tribunal local calificó como fundado el agravio en el que las personas promoventes plantearon que el Instituto local no asumió su responsabilidad y determinó en forma indebida que el Concejo Municipal Comunitario era el órgano competente para dar seguimiento a la petición, porque la Asamblea de Representantes del Municipio era la entidad facultada para otorgar una respuesta.

Esto, porque la participación de alguna autoridad distinta en la modificación al sistema normativo interno del Municipio llevaría

inmersa la imposición de medidas ajenas al derecho consuetudinario del pueblo.

- Que, para garantizar los principios y parámetros mínimos, la petición debía ser analizada y respondida por los órganos competentes según las normas consuetudinarias establecidas por la propia comunidad, atendiendo a sus prácticas y procedimientos ancestrales, en coordinación, cooperación y corresponsabilidad con el Instituto local.
- Según el Tribunal local, correspondía a la Asamblea Municipal de Representantes -a través de sus procedimientos e instituciones- determinar la procedencia de la solicitud de las personas promoventes en forma conjunta y corresponsable con el Instituto local.

Por ende, era erróneo que el Instituto local hubiera decidido que correspondía al Concejo Municipal dar trámite a la petición de las personas promoventes para que finalmente las comunidades, delegaciones y comunidades del Municipio determinaran la procedencia de la consulta, ya que el órgano de mayor jerarquía en el Municipio era la Asamblea Municipal de Representantes según su derecho consuetudinario.

- Además, el Tribunal local razonó que no se vulneraba el derecho de las personas mestizas porque una autoridad interna sería quien calificara la petición, ya que el Concejo Municipal se integra por una persona coordinadora que no es indígena sino mestiza, por lo que no existiría tal discriminación.

Respecto de los agravios planteados por las personas integrantes del Concejo Municipal, la autoridad responsable explicó:

- Que la aparente falta de actas de asambleas que soportaran la petición o la acreditación de una cantidad mínima de ciudadanía signante no era causa suficiente para desechar la solicitud, ya que no correspondía al Instituto local calificarla.

Esto, porque aun cuando el Instituto local cuenta con responsabilidad mancomunada de coadyuvar con las autoridades tradicionales, esa responsabilidad está limitada por el propio sistema normativo interno del Municipio, por lo que desechar la petición implicaría una intervención en dicho sistema, justamente porque no le compete validar la procedencia de la referida solicitud.

- El Tribunal local indicó que asistía la razón a las personas integrantes del Concejo, porque el Instituto local violentó el principio de autonomía del pueblo indígena del Municipio, dado que el procedimiento descrito en el acuerdo involucró a diversas autoridades, como comunidades y colonias, dejando de lado que la máxima autoridad según el sistema normativo interno era la Asamblea Municipal de Representantes.
- Según la autoridad responsable, eran las propias autoridades tradicionales quienes debían tomar la decisión correspondiente acorde con su sistema normativo interno, de ahí que el Instituto local no debía arrojarles obligaciones, ya que la supuesta sugerencia plasmada en el acuerdo impugnado constituía un procedimiento imperativo al vincularles para cumplirlo en los

plazos fijados por el propio Instituto local, lo que era una intervención excesiva e injustificada.

Por ende, el Tribunal local dejó sin efectos el acuerdo impugnado y ordenó al Coordinador de etnia en funciones de Presidente Municipal (del Concejo Municipal) que convocara a la Asamblea Municipal de Representantes para que en un plazo de treinta días se reuniera y determinaran el procedimiento o la ruta de respuesta que darían a la solicitud planteada por las personas promoventes.

De igual forma el Tribunal local vinculó al Instituto local para que garantizara la celebración de la Asamblea Municipal de Representantes y para que en forma previa se les informara a sus integrantes sobre las solicitudes de consulta y sus efectos en el Municipio, así como el contenido de la resolución impugnada.

### **III. Síntesis de agravios**

Es pertinente acotar, que las personas promoventes del juicio **SCM-JDC-71/2020** señalan ser personas ciudadanas de diversas localidades, delegaciones y colonias del Municipio, mientras que en la demanda del juicio **SCM-JDC-72/2020**, quienes acuden señalan ser personas indígenas, ciudadanas habitantes del Municipio, y ambas promoventes consideran que la resolución impugnada vulnera sus

derechos políticos electorales para participar democráticamente en el próximo proceso electoral que se celebre en el Municipio a través de la forma de elección que ellas mismas decidan.

En ese contexto, y toda vez que quienes acuden a la presente instancia en la segunda demanda señalada aducen ser personas indígenas, para el estudio de esta controversia, esta Sala Regional adoptará una perspectiva de reconocimiento<sup>23</sup> a quienes integran dichas comunidades<sup>24</sup> y se respetará el derecho a la auto adscripción y auto identificación de quienes se manifestaron como tales.

Cabe señalar que, si bien esta Sala Regional asume la importancia y obligatoriedad de la aplicación de la perspectiva intercultural descrita, también reconoce sus límites constitucionales y convencionales<sup>25</sup>, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas y la preservación de la unidad nacional.

Ahora bien, el artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios dispone que es dable llevar a cabo la suplencia en las deficiencias u omisiones de los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos, lo que se encuentra comprendido en la jurisprudencia **3/2000**, de la Sala Superior, de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON**

---

<sup>23</sup> De acuerdo a las disposiciones de la Constitución, de los tratados internacionales, de la Constitución local, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para personas juzgadoras en materia de Derecho Electoral Indígena (emitida por este Tribunal Electoral), y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>24</sup> Criterio que ha sostenido esta Sala Regional al resolver los expedientes SCM-JDC-166/2017, SCM-JDC-1339/2017, SCM-JDC-1253/2017, SCM-JDC-1645/2017 y SCM-JDC-1119/2018, SCM-JDC-69/2019, entre otros.

<sup>25</sup> Criterio que la Sala Regional también ha sostenido al resolver los expedientes SDF-JDC-56/2017 y acumulados, así como SCM-JDC-166/2017.

**EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR<sup>26</sup> y en la jurisprudencia 2/98, de rubro: AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL<sup>27</sup>.**

En el caso, además debe atenderse a la circunstancia específica de que la parte actora **del juicio SCM-JDC-72/2020** acude por su propio derecho y como personas indígenas, por lo que **la suplencia debe ser total** en términos de la jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES<sup>28</sup>.**

Bajo esa perspectiva, **se tienen como motivos de disenso, los siguientes:**

**1. Incorrecto estudio sobre la procedencia del medio de impugnación local promovido por las personas coordinadoras del Concejo Municipal**

La parte actora, considera que la autoridad responsable debió observar al analizar el juicio local TEE/JEC/012/2020, que las personas que lo promovieron no contaban con personería, ya que la Ley Procesal local prevé que los medios de impugnación que sean promovidos por quien carezca de dicho requisito son notoriamente improcedentes.

---

<sup>26</sup> Visible en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 122-123.

<sup>27</sup> Visible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 123-124.

<sup>28</sup> Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

Esto, porque no existía una afectación al interés legítimo y en el caso el medio de defensa local fue presentado por personas en su calidad de autoridades del Municipio, por lo que debió ser considerado como improcedente según los numerales 12 fracción III, 13, 14 fracciones III y IV de la Ley Procesal local.

Según la parte actora, quienes acudieron a promover el citado juicio local se ostentaron como personas coordinadoras del Consejo Municipal, y no eran personas ciudadanas por su propio derecho en calidad de indígenas que alegaban violaciones a su esfera jurídica, sino que se trataba de la autoridad de gobierno municipal (por analogía, el Ayuntamiento), quien presuntamente promovió en defensa de los derechos de las personas que habitan el Municipio.

La parte actora relata que el Consejo Municipal es un órgano de gobierno creado con motivo de la transición del sistema electoral de partidos políticos al sistema normativo interno, derivado de la elección de dos mil dieciocho, con la intención de ser un órgano equiparable al Ayuntamiento con las funciones que establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero.

Para las personas promoventes, dicho órgano asume las funciones de gobierno pero no representa a las etnias, comunidades o personas habitantes del Municipio y las funciones de las personas que presentaron el juicio local se equiparan a ediles de un ayuntamiento, pues son representantes populares al haber sido electas por la Asamblea Municipal de Representantes, durarán en su encargo tres años y administran el Consejo Municipal y representan al ente de gobierno municipal, pero no a las personas ciudadanas.

En ese orden, el juicio local no puede ser iniciado por autoridades, sino por personas ciudadanas que cuenten con interés legítimo, lo que actualiza la improcedencia al no carecer de personería quienes lo promovieron, ya que para ello debían mostrar el acta en el que se les otorgó representación por parte de las personas ciudadanas del Municipio.

Así, la parte actora solicita que se revoque la resolución impugnada para que la autoridad responsable analice si el juicio local era procedente al ser promovido por una autoridad de gobierno municipal indígena.

## **2. Violación al principio de congruencia**

Las personas promoventes aluden a que la resolución impugnada carece de congruencia tanto interna como externa, al contener una serie de contradicciones, ya que la autoridad responsable debía explicar si el acuerdo impugnado era impreciso e incongruente, y de ser así, debía explicar de manera fundada y motivada, quién sería la autoridad encargada de ordenar que se realizaran consultas a la ciudadanía del Municipio para modificar su sistema de elección.

La parte actora considera que la autoridad responsable no analizó qué autoridad sería la encargada de ordenar la realización de tales consultas desde la perspectiva de las autoridades comunitarias, sino que determinó en forma incorrecta que los órganos de gobierno municipal debían ser quienes las realizaran.

Para dilucidar lo anterior, la parte actora relata que el Tribunal local acudió al Bando, de lo cual sostuvo que la Asamblea Municipal de

Autoridades y Representantes como máximo órgano de gobierno es el encargado de garantizar a la ciudadanía la libre participación a través de la *consulta popular* en coordinación con el Concejo Municipal.

Según la parte actora la anterior conclusión es incongruente, porque no es lo mismo una consulta popular que una indígena, al ser figuras diversas, con distintos alcances y objetivos.

Así, la parte actora explica que la consulta popular es un mecanismo de participación democrática establecido en la Ley Electoral local, sobre cualquier tema de interés social, que puede ser dirigida a personas habitantes de la entidad, regiones, municipios, ejidos, comunidades, colonias o ciudades, asambleas o consejos ciudadanos, convocada por autoridades.

Empero, la consulta indígena es un mecanismo para concretizar el reconocimiento constitucional a su libre determinación, como un derecho fundamental para que las comunidades indígenas expresen el consentimiento o logren acuerdos, lo que encuentra sustento en el artículo 2 de la Constitución y en tratados internacionales, como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

La parte actora relata que entre los derechos de los pueblos indígenas se encuentran la elección de sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales y la elección de representantes ante los ayuntamientos en los municipios con población indígena, así como ser consultados mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones

representativas cada vez que se prevean medidas administrativas o legislativas que puedan afectar sus intereses.

En tal perspectiva, la parte actora señala que la consulta indígena debe ser concebida como un instrumento de participación, pues permite el diálogo con las autoridades y otros actores para establecer las condiciones necesarias para que no se vulneren sus derechos como el de elección de sus autoridades a través de sus regímenes de gobierno.

Además, la parte actora expone que existen diferencias entre la consulta indígena y la consulta popular, porque la primera es un derecho constitucional de las comunidades indígenas y es obligatoria cuando se implanten medidas que puedan afectar sus derechos e intereses, mientras que la segunda es un mecanismo de participación ciudadana en general.

De ahí que considere que la resolución impugnada es incongruente, porque el Tribunal local abordó el estudio de una figura diversa a la solicitada al introducir además elementos que no corresponden a lo planteado en el juicio local.

Esto, porque el Tribunal local sostuvo que el derecho a elegir un sistema de elección recae en la ciudadanía, sin embargo, también indicó que la Asamblea Municipal de Representantes era la entidad que debía analizar el escrito de petición, lo que materializó en los efectos de la resolución impugnada.

Por ende, la parte actora argumenta que según la autoridad responsable solamente quinientos cincuenta y cuatro habitantes del

Municipio serían quienes decidan el método de elección para definir a sus autoridades municipales, no obstante, de que también infirió que en la consulta popular debe participar la totalidad de la población.

Por otra parte, la resolución impugnada es incongruente, ya que aun cuando la autoridad responsable sostuvo que no existe una norma que prevea la realización de una consulta para transitar de un sistema de elección de autoridades por derecho consuetudinario al sistema de partidos legislado, acudió a la consulta popular descrita en el Bando, cuya organización corresponde a la Asamblea de Representantes como máxima figura de autoridad de gobierno municipal.

Así, el Tribunal local finalmente concluyó que sí existía una norma aplicable que regule su petición primigenia a pesar de que previamente indicó que no existía una figura normativa para darle cauce, lo que hace incongruente a la resolución impugnada.

### **3. Incorrecta interpretación de los artículos 8 y 35 del Bando**

La parte actora considera que se hizo un estudio incorrecto de los artículos 8 y 35 del Bando, al determinar que la Asamblea Municipal de Autoridades y Representantes del Municipio es el órgano competente para conocer de su solicitud primigenia.

Las personas promoventes estiman que lo expuesto por el Tribunal local no es adecuado, toda vez que la Asamblea de Representantes no es la autoridad competente para conocer de su planteamiento, porque del referido ordenamiento municipal no se desprende la facultad de realizar consultas para transitar del sistema de elección de sus

autoridades por sistemas normativos internos, al sistema de partidos políticos.

Esto, porque si bien dicho ente cuenta con facultades para realizar consultas ciudadanas, esta es una figura diversa a la consulta indígena y la solicitud primigenia no podría desahogarse según las reglas de la consulta popular, debido a que:

- No se pide una consulta sobre un tema de interés general, sino una consulta indígena, ya que se solicita que se consulte a la ciudadanía respecto de la modificación para la elección de las autoridades municipales, para transitar del modelo de elección a través de sistema normativo interno al de partidos políticos previsto en la Ley Electoral local.
- No se implementa a través de autoridades como la gubernatura, ayuntamientos, asambleas ni consejos ciudadanos, sino las personas habitantes del Municipio.
- Los resultados serán obligatorios.

En esa perspectiva, la parte actora indica que los numerales 8 y 35 del Bando no facultan a la Asamblea Municipal de Autoridades y Representantes para realizar consultas indígenas respecto del tópico que solicitan.

#### **4. Indebida valoración probatoria**

La parte actora señala que la autoridad responsable valoró en forma incorrecta el acuerdo impugnado al señalar que la Asamblea Municipal

de Representantes fue reconocida por la población indígena como su máxima autoridad, ya que en el acuerdo que declaró la validez de la elección a través del sistema normativo interno<sup>29</sup> no se desprende dicho reconocimiento.

La parte actora aduce que en dicho acuerdo se previó que la forma de gobierno municipal sería un Concejo Municipal Comunitario conformado por quinientos sesenta representantes, coordinados por una representación de cada etnia mixteca y tlapaneca, así como personas mestizas, constituido además tanto por propietarias y suplentes para que se mantuviera la asamblea como máximo órgano de decisiones.

La parte actora relata que en ningún momento ha existido el reconocimiento de la población indígena del Municipio ni de la población mestiza como máxima autoridad a dicha Asamblea de Representantes, ya que su único mandato y objeto fue la designación de personas que ocupan actualmente los cargos del gobierno municipal, por lo que dicho órgano surgió y se extinguió el quince de julio de dos mil dieciocho, según se desprende de los lineamientos que se emitieron para integrar el órgano de gobierno municipal por el sistema de usos normativos propios<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> ACUERDO 173/SE/20-07-2018 POR EL QUE SE DECLARA LA VALIDEZ DEL PROCESO ELECTIVO POR SISTEMAS NORMATIVOS PROPIOS.

<sup>30</sup> LINEAMIENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE REGLAMENTO EL MODELO DE ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL POR EL SISTEMA DE USOS NORMATIVOS PROPIOS (USOS Y COSTUMBRES) PARA EL MUNICIPIO PARA EL PROCESO ELECTIVO DOS MIL DIECIOCHO (ACUERDO 098/SO/29-11-2017). Consultables en la página electrónica oficial del Instituto local: [http://iepcgro.mx/PDFs/Avisos/2017/11ORD/ACUERDO%20098\\_opt.pdf](http://iepcgro.mx/PDFs/Avisos/2017/11ORD/ACUERDO%20098_opt.pdf)  
Última consulta: nueve de septiembre.

En ese sentido, la parte actora manifiesta que dicho órgano solamente asume funciones de gobierno pero no representa a las etnias, comunidades ni a las personas que residen en el Municipio ya que tiene su origen en el artículo 35 del Bando, sin embargo al tener una antigüedad menor a dos años, es inconcuso que no es un órgano de autoridad reconocido por usos y costumbres, ya que antes de dos mil dieciocho no existía y no podría ser utilizada como máximo órgano de decisión comunitaria.

Ello, porque solamente conoce temas concernientes a la administración pública municipal, lo que es coherente con su origen y solamente es similar en nombre a la Asamblea Municipal de Representantes que designó a las personas que ocupan actualmente los cargos del gobierno municipal y no puede ser considerado el mismo órgano.

Incluso la citada Asamblea Municipal de Representantes tiene facultades para la remoción de sus integrantes, lo que ha sucedido en algunas ocasiones.

Así la parte actora considera que, si dicho órgano puede remover libremente a sus integrantes según las facultades del Bando, no podría ser considerada como autoridad por el sistema de usos y costumbres, porque cuenta con atribuciones que no derivan de la voluntad de la ciudadanía sino de lo establecido en un ordenamiento legal municipal, en ejercicio de sus funciones de gobierno.

Además, según las personas promoventes, las únicas autoridades conocidas por el sistema normativo interno son las Asambleas

Comunitarias de cada localidad, colonia y delegación y no una asamblea general o municipal, lo que se desprende del dictamen antropológico rendido al Instituto local en su momento.

La parte actora indica que la autoridad consuetudinaria es la asamblea de cada localidad y no una general, quien está por encima de las autoridades de gobierno, como las comisarías municipales, e incluso fue con quienes se realizó la consulta que efectuó el Instituto local para transitar del modelo de elección de partidos políticos al de sistema normativo interno.

Según exponen las personas promoventes, no sería lógico que la consulta se deje en manos del órgano que podría desaparecer como autoridad, ya que quienes integran la Asamblea Municipal Comunitaria incluso pueden ser reelectos en sus cargos.

Por ende, solicitan la revocación de la resolución impugnada para que el Tribunal local emita otra conforme a Derecho.

**IV. Controversia.** La controversia del presente juicio consiste en determinar si la resolución impugnada fue emitida conforme a Derecho y procede ser confirmada, o por el contrario, es dable su modificación o revocación.

**QUINTO. Estudio de fondo.** Como quedó asentado en párrafos precedentes, las personas promoventes del juicio **SCM-JDC-72/2020** se refieren a sí mismas como ciudadanas indígenas y habitantes del Municipio, el cual está gobernado por un Concejo Municipal derivado del proceso electivo celebrado por el sistema normativo interno elegido

por las personas de las comunidades, colonias y delegaciones de dicho lugar.

En ese contexto, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido en la jurisprudencia 12/2013, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**<sup>31</sup> que, si una persona o grupo de personas se identifican y auto adscriben como indígenas, tal aseveración es suficiente para reconocerles la identidad indígena y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

Al partir de dicha circunstancia, tal como se anunció, para el análisis de la controversia sometida a la jurisdicción de esta Sala Regional, la suplencia de agravios será total y tendente a potenciar los derechos de la parte actora dentro de un marco de imparcialidad y objetividad dentro del cual será valorado el contexto del Municipio desde una perspectiva intercultural.

En ese sentido, si bien es cierto que en la demanda del juicio federal **SCM-JDC-71/2020** las personas promoventes se ostentan solamente como ciudadanas de diversas localidades, delegaciones y Colonias del Municipio, lo cierto es que también serán objeto de la tutela judicial de este órgano colegiado y la suplencia se hará extensiva a sus pretensiones, ya que la materia de la controversia hace que se vean involucrados los derechos político electorales de quienes habitan el Municipio, sean o no personas indígenas.

---

<sup>31</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 25 y 26.

Así, en atención a la jurisprudencia **4/2000** de la Sala Superior de este Tribunal, de rubro: **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN**<sup>32</sup>, dada la identidad de los temas expuestos en sendas demandas, el examen de los motivos de lesión se hará en el orden en que fueron expuestos y en caso de existir similitud o relación estrecha en los argumentos de la parte actora, su estudio se hará en forma conjunta.

## **I. Análisis de agravios**

### **1. Incorrecto estudio sobre la procedencia del medio de impugnación local promovido por las personas coordinadoras del Concejo Municipal**

Inicialmente se analiza el motivo de disenso en el cual las personas promoventes se duelen de que en forma indebida el Tribunal local analizó de fondo los planteamientos hechos por quienes acudieron como parte del Concejo Municipal y que se ostentaron como personas indígenas e integrantes de las diversas etnias del Municipio.

Esto, porque desde la óptica de las personas promoventes, el medio de defensa local debía ser declarado improcedente porque al formar parte del órgano de gobierno del Municipio, quienes promovieron el juicio local<sup>33</sup> no contaban con personería ni interés legítimo para controvertir el acuerdo impugnado al no ser representantes de las personas indígenas.

---

<sup>32</sup> Consultable en la Compilación 1997-2013, compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia. Volumen 1, página 125.

<sup>33</sup> Identificado con la clave TEE/JEC/012/2020 del índice del Tribunal local.

A efecto de dar contestación a los planteamientos expresados por las personas promoventes se estima pertinente señalar que las personas que acudieron ante el referido juicio local respectivamente se ostentaron como **Coordinadoras integrantes del Concejo Municipal y representantes del Pueblo *Tu'un savim*; de la Etnia *Mestiza* y del Pueblo *Me' phaa*** y en su ocurso justificaron su interés jurídico desde la óptica que el acuerdo impugnado transgredía la autonomía y libre determinación del Municipio.

Ello, porque consideraron que el acuerdo impugnado estableció directrices para dar trámite a la solicitud planteada por la parte actora y les sujetó a llevar a cabo determinados actos y obligaciones sin fundamento legal alguno, además de que debió vincular solamente a la asamblea municipal de representantes y no a las comunidades ni colonias del Municipio.

En este punto, el Tribunal local dio la razón a las personas que acudieron como Coordinadoras del Concejo Municipal al estimar que el acuerdo impugnado violentó el principio de autonomía de la población indígena del Municipio, porque son las propias autoridades tradicionales quienes debían decidir qué actividades se llevarían a cabo respecto de la solicitud de consulta planteada.

La autoridad responsable sostuvo que el procedimiento que el Instituto local calificó como sugerencia, en realidad fue un ordenamiento imperativo que delegaba a las autoridades tradicionales del Municipio (así como a las de comunidades, delegaciones y colonias) e incluso estableció plazos sin tener facultades para distribuir competencias

entre dichas autoridades, por lo que determinó que era procedente revocar el acuerdo impugnado.

Como se desprende de lo anterior, la autoridad responsable declaró fundados los argumentos de quienes acudieron como integrantes del Concejo Municipal al estimar que los términos dados por el Instituto local les irrogaban cargas que socavaban su autonomía y la auto determinación de la comunidad indígena del Municipio.

Desde esa perspectiva, para esta Sala Regional los motivos de disenso esgrimidos por la parte actora son **infundados**, ya que en forma contraria a lo que exponen en sus demandas, la autoridad responsable actuó en forma correcta al analizar el fondo de los planteamientos de quienes impugnaron el acuerdo, como parte integrante del órgano de gobierno municipal indígena y además como personas que se auto adscribieron como tales (integrantes del Pueblo *Tu'un savim* y del Pueblo *Me' phaa*).

Lo anterior, porque tales promoventes no solamente acudieron en defensa de lo que consideraron una intromisión en sus facultades como órgano de gobierno municipal, sino porque estimaron que se trastocaba su derecho a la libre determinación, con lo que se podría perjudicar a las personas y comunidades indígenas del Municipio.

Así, se tiene que en su demanda ante el Tribunal local expusieron que contaban con interés jurídico y legítimo para controvertir el acuerdo impugnado al considerar que transgredía su autonomía y la libre determinación del Municipio indígena al establecer directrices para tramitar la solicitud planteada y vincularlos a ejecutar determinados

actos e imponer una obligación al Concejo Municipal sin fundamento, lo que implicaría una regresión y desconocimiento del principio de progresividad de los derechos de las comunidades indígenas.

Desde esa perspectiva, si la controversia planteada en la instancia previa se encontraba necesariamente vinculada con la forma de elección de las autoridades del Municipio y su posible cambio del sistema normativo interno al sistema partidista, era inconcuso que se verían afectadas no solamente las potestades y autonomía del Concejo Municipal o las facultades de sus representantes en lo individual, sino los derechos de las comunidades y personas indígenas que eligieron la gobernanza actual.

Por ende, con independencia de que acudieran al juicio local como integrantes del Concejo Municipal, lo cierto es que a juicio de esta Sala Regional fue correcto que se analizaran sus motivos de disenso.

En ese tenor se señala que el artículo 2 de la Constitución, dispone que la conciencia de identidad indígena es un criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

El artículo 2 de la Constitución en su apartado A fracción VIII reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, lo que significa que **en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.**

En tal virtud, en los procesos en los que se vean involucrados derechos de personas o comunidades indígenas, las autoridades están obligadas preliminarmente a analizar el contexto específico de cada caso y sobre esa base, verificar la forma de dar un cauce a los planteamientos, ya que no procede desecharlos sin hacer ese estudio preliminar de lo ahí asentado.

Así, con independencia de la calidad con la que comparezcan a los juicios, deben tomarse medidas que maximicen su efectiva participación, lo que implica analizar con exhaustividad sus planteamientos, sobre todo cuando la decisión que se vaya a emitir afecte sus pretensiones.

A su vez, en la jurisprudencia 27/2011 cuyo rubro es: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE**<sup>34</sup>, la Sala Superior expuso que en los juicios en los que se plantee el menoscabo o detrimento de la autonomía de las comunidades o pueblos indígenas para elegir autoridades o representantes por el sistema de usos y costumbres, quien juzga debe analizar la legitimación activa de manera flexible.

Esto, para evitar en la medida de lo posible, la exigencia de requisitos o medidas propias del sistema ordinario jurisdiccional que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento a favor de los mencionados grupos o comunidades.

---

<sup>34</sup> 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.

En ese orden de ideas, tal como se anunció, es **infundado** el argumento de la parte actora cuando relata que las personas que promovieron el juicio local **TEE/JEC/012/2020** no contaban con la personería suficiente para actuar porque lo hicieron como parte de la autoridad municipal, en contravención a lo dispuesto por los numerales 12 fracción III, 13, 14 fracciones III y IV de la Ley adjetiva local<sup>35</sup>.

Ello, porque no acudieron al juicio local como autoridades responsables de algún acto o determinación emitida por ellos en uso de sus atribuciones -como pretende hacer ver la parte actora- y tampoco se ostentaron en sí como representantes de las personas indígenas habitantes del Municipio, sino como integrantes del órgano de gobierno municipal emanado del sistema normativo interno del Municipio, que fue vinculado a cumplir los términos del acuerdo impugnado.

En tales condiciones, las personas representantes del Concejo Municipal contaban con interés para impugnar la determinación emitida por el Instituto local que les constriñó a ejecutar una serie de actuaciones tendentes a dar cauce a la solicitud de las personas

---

<sup>35</sup> **Ley adjetiva electoral local.**

**Artículo 12.** Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad responsable del acto o resolución impugnada, y deberá cumplir con los requisitos siguientes: [...] III. Acompañar el o los documentos que sean necesarios para acreditar la personalidad o personería del promovente.

**Artículo 13.** Cuando algún medio de impugnación no reúna los requisitos previstos en la Ley, o éstos no puedan ser deducidos del expediente o subsanados mediante prevención o requerimiento, el Pleno del Tribunal Electoral, podrá desecharlo de plano.

**Artículo 14.** Los medios de impugnación previstos en esta Ley serán improcedentes en los siguientes casos: [...] III. Cuando se pretenda impugnar actos, acuerdos, resoluciones u omisiones que no afecten el interés jurídico o legítimo del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubieren consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiere interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta Ley; IV. Cuando sean promovidos por quien no tenga personería.

promoventes, y en ese sentido, con independencia de la vía<sup>36</sup>, la autoridad responsable actuó en forma correcta al analizar los argumentos vertidos en su demanda, ya que puso al alcance de la autoridad indígena el acceso a la jurisdicción local.

Desde esa perspectiva, no es acertada la aseveración de las personas promoventes cuando señalan que quienes acudieron como integrantes del Concejo Municipal no contaban con la personería suficiente para representar a la población del Municipio, **ya que la procedencia del juicio no dependía de la personería o de la representación, sino del interés para actuar surgido de los términos del acuerdo impugnado y el tipo de derechos que éste pudo haber afectado.**

Así, la facultad para acudir al juicio local (legitimación) surgió del interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, al ser necesario analizar si en efecto, se les habían otorgado cargas susceptibles de vulnerar su autonomía y su libre determinación como autoridad municipal conformada por representantes de las etnias del Municipio.

A su vez, el interés legítimo de dicha autoridad surge desde el punto de vista que los derechos de las personas y comunidades indígenas podrían verse comprometidos con lo sugerido en el acuerdo impugnado.

Ello, porque la controversia local giró en torno al estudio de la respuesta que se dio a la petición planteada por la parte actora, para

---

<sup>36</sup> Dado que de conformidad con el artículo 5 de la Ley procesal electoral local los medios de defensa en materia electoral son: I. Recurso de Apelación; II. Juicio de Inconformidad; III. Juicio Electoral ciudadano; y IV. Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales, entre el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral y sus servidoras públicas.

modificar el método de elección de las autoridades municipales, lo que claramente involucra el derecho político electoral de las personas que decidieron regir su sistema electivo a través del sistema normativo interno del Municipio.

En ese tenor, la Sala Superior de este Tribunal, en la jurisprudencia 9/2015, de rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**<sup>37</sup> expuso que, en impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo histórica y estructuralmente discriminado, cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio, lo que actualiza el interés legítimo para sus integrantes<sup>38</sup>.

En ese orden de ideas, y sin que fuera necesario contar con una representación de las personas del Municipio, como asevera la parte actora, se considera acertado que el Tribunal local haya estudiado los argumentos vertidos por las personas representantes de las etnias del Concejo Municipal.

Ello, porque de conformidad con la Ley procesal electoral local, el juicio local tiene por objeto la protección de los derechos político electorales en la entidad, y debe ser promovido por **quienes cuenten con interés legítimo** si consideran que un acto o resolución de la autoridad

---

<sup>37</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

<sup>38</sup> Esto, porque si en términos generales, la mayoría de las personas no son partícipes de los ámbitos en donde se toman las decisiones públicas, o carecen del poder fáctico necesario para afectarla, las correcciones o adopciones demandadas en el ámbito de la justicia representan quizás su única oportunidad de introducir su voz y perspectivas en la deliberación pública.

responsable, es violatorio de cualquier otro de sus derechos político electorales<sup>39</sup>.

Bajo tal perspectiva, para la procedencia del juicio local de mérito no era menester contar con personería u ostentarse como representantes de quienes habitan el Municipio, como aduce la parte actora, sino acreditar la posible merma al interés del órgano de gobierno municipal o la eventual afectación a los derechos de las personas promoventes pertenecientes a las etnias representadas por éste.

Por ende, al haberse justificado el interés de quienes acudieron al juicio local como personas representantes de las etnias del Municipio al interior del Concejo Municipal y al existir obligación de la autoridad responsable de analizar sus planteamientos, es inconcuso que el juicio local era procedente.

De ahí que no le asista la razón a la parte actora en este punto.

## **2. Violación al principio de congruencia, incorrecta interpretación de los artículos 8 y 35 del Bando e indebida valoración probatoria**

Enseguida se analizan en forma conjunta los motivos de lesión en los que las personas promoventes señalan que la autoridad responsable en forma equivocada dio el tratamiento de *consulta popular* a la consulta prevista en el artículo 2 de la Constitución y con base en ello, vinculó a la *Asamblea Municipal de Representantes* -como órgano máximo del Municipio indígena- para resolver sobre su petición.

---

<sup>39</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 97 párrafo primero y 98 fracción IV, en relación con el diverso numeral 14 fracción III, todos de la Ley procesal electoral local.

Lo anterior, al ser temas estrechamente vinculados por la parte actora, que desembocan en el análisis que la autoridad responsable hizo para concluir quién era la autoridad que debía desahogar la solicitud planteada según el ordenamiento municipal invocado.

En forma preliminar a la contestación de los motivos de disenso se estima pertinente señalar que el contenido del Bando -documento que consta en autos<sup>40</sup>- al que aluden las partes es un hecho reconocido por ellas, por lo que no será objeto de controversia al tenor de lo que señala el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios.

Una vez determinado lo anterior, a juicio de esta Sala Regional los motivos de disenso son **infundados**, porque de la resolución impugnada no se desprende una equiparación entre la *participación ciudadana* descrita en el artículo 8 fracción del Bando<sup>41</sup> con la *consulta* a las personas y comunidades indígenas establecida en el artículo 2 de la Constitución que fue solicitada por la parte actora.

Esto es así, porque la autoridad responsable aludió a diversos artículos del Bando con el objeto de establecer las facultades de las autoridades que vinculó para atender la petición de las personas promoventes, sin embargo de la mención de tales numerales no se infiere el estudio de una figura de participación diversa a la planteada para determinar el procedimiento que se consideró como el adecuado para tutelar los

---

<sup>40</sup> Al ser aportado en copia simple por las personas promoventes del juicio local TEE/JEC/008/2020 y que obra en las fojas 577 a 614 del Cuaderno Accesorio 3 que fue remitido por el Tribunal local.

<sup>41</sup> El cual señala textualmente:

**“Artículo 8.** Es fin esencial de la autoridad municipal, lograr el bienestar general de los habitantes del Municipio; por tanto sujetará sus acciones a las siguientes disposiciones para la consecución de dicho fin: [...] VI. Promover y organizar la participación ciudadana para cumplir con los planes y programas municipales...”

derechos de auto gobierno de la población que eligió una forma de gobierno acorde con el sistema normativo interno del Municipio.

En efecto, de los argumentos de la autoridad responsable no se desprende que hubiera aplicado o interpretado el contenido del Bando para dejar de lado lo dispuesto por el artículo 2 de la Constitución o el bloque constitucional aplicable, tal como se evidencia enseguida:

- El Tribunal local estableció que para dar contestación al planteamiento sobre el origen del derecho de escoger el modelo de elección en el Municipio y en quién recaía el mismo, era necesario señalar que el derecho a la auto determinación de las comunidades y pueblos indígenas, así como su derecho a la autonomía para definir sus propios sistemas normativos estaba reconocido en:
  - Los artículos 2, apartado A fracciones I, II, III, VII y VIII, de la Constitución;
  - Artículos 1º párrafo 1 de los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
  - Numerales 7 y 8, párrafo 2, del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes;
  - Artículos 4, 5, 20 y 33 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
  - Artículo 11 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
- Que el derecho de autogobierno comprendía el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los pueblos para

elegir a sus autoridades o representantes y el ejercicio de sus formas de gobierno interno acorde con sus sistemas normativos (usos y costumbres) y que la intervención o decisiones tomadas por las instituciones estatales, debían ser consultadas previamente los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

- Que el derecho a elegir un sistema de elección en la comunidad del Municipio recaía en la voluntad de su ciudadanía en general.

De igual forma, en la resolución impugnada se expuso que, dada la trascendencia del caso era necesario conocer **las facultades del Concejo Municipal** y para ello acudió al Bando, en cuyo artículo 2 se establece que el Municipio está gobernado por dicho órgano, el que es electo a través de la Asamblea Municipal de Representantes.

La autoridad responsable argumentó lo siguiente:

- Que de conformidad con el artículo 8 del Bando, era competencia del Concejo Municipal promover y garantizar la *“consulta popular para que las personas que habitan el Municipio fueran escuchadas”*<sup>42</sup>.
- Que según el numeral 35 del Bando, la Asamblea Municipal de Representantes es el órgano máximo de autoridad en el Municipio y está conformada por las personas representantes electas en las asambleas comunitarias, comisariados y delegaciones municipales.

---

<sup>42</sup> Dicho numeral textualmente prevé en su fracción VI que será una acción de la autoridad municipal: *“Promover y organizar la participación ciudadana para cumplir con los planes y programas municipales”*.

- Que la Asamblea Municipal de Representantes había sido reconocida **por la población indígena como su máxima autoridad.**

Ello, aun cuando se había reunido el quince de julio de dos mil dieciocho para elegir a la autoridad municipal (Concejo Municipal) con la integración de las personas representantes de las asambleas comunitarias, sin embargo **en dicha asamblea se acordó reconocer a dicha figura como la máxima autoridad, perfeccionando su integración con personas comisarias y delegadas<sup>43</sup>.**

Desde esa perspectiva el Tribunal local indicó que, en el caso existían cuatro entes jurídicos con capacidades y ámbito de competencia distintos, obligadas en forma mancomunada o con relaciones de coordinación y por ende sostuvo:

- Que los **pueblos indígenas** tienen el inalienable derecho de elegir libremente la forma y el método de sus autoridades; que el **Instituto local** tenía la obligación de organizar las elecciones locales y finalmente, que la **Asamblea Municipal de Representantes** como órgano máximo de dirección, cuenta con la facultad de garantizar a la ciudadanía la libre participación a través de la consulta popular en coordinación con el **Concejo Municipal.**

En esa tesitura, si bien la autoridad responsable sostuvo que en el artículo 8 del Bando el Concejo tenía como atribución “*promover y garantizar la consulta popular*”, en la especie utilizó dicha normativa

---

<sup>43</sup> La autoridad responsable indicó que dicha circunstancia se desprendía del acuerdo 173/SE/20-07-2018 emitido por el Consejo General del Instituto local. Visible en las fojas 37 a 70 del Cuaderno Accesorio 4 remitido por la autoridad responsable.

para ejemplificar que las diversas autoridades debían actuar en un marco de cooperación y corresponsabilidad, pero tal como se señaló en párrafos precedentes, dicha cita no implicó siquiera una interpretación restrictiva o contraria a la petición de la parte actora, ya que no equiparó ambos procesos ni su estudio versó sobre las consecuencias entre uno u otro.

Esto es así, dado que tal y como se desprende de la descripción de la resolución impugnada, en ella se reconoció el derecho de auto determinación, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas con base en distintos fundamentos constitucionales y convencionales, así como legales, para que fueran quienes decidieran sus propias formas de gobierno y la manera en la que sus autoridades lo ejercerían con base en sus sistemas normativos internos.

De lo anterior no se desprende que los fundamentos del Bando a los que alude la parte actora hayan sido decisivos o torales para concluir la forma de procedimiento que debía llevarse a cabo desde la óptica del Tribunal local, ni la autoridad a quien se consideró como la adecuada para conocer de la solicitud primigenia planteada.

En efecto, en la argumentación que el Tribunal local desarrolló para contestar los agravios de las personas promoventes, no se desprende alguna alusión a alguna *consulta popular*, ni tampoco el desarrollo de parámetros del instrumento de participación ciudadana<sup>44</sup> denominado *consulta ciudadana* previsto en los numerales 41 a 44 de la Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano

---

<sup>44</sup> Descrito en el artículo 91 fracción XXVIII de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

de Guerrero<sup>45</sup> para vincular al Concejo Municipal ni a la Asamblea Municipal de Representantes.

Esto es así, ya que el Tribunal local dio la razón a las personas promoventes bajo el argumento de que el Instituto local determinó en forma indebida que correspondía al Concejo Municipal calificar y dar seguimiento a la solicitud planteada y que las comunidades, colonias y delegaciones debían determinar si procedía o no modificar las reglas consuetudinarias para elegir a sus autoridades.

En tal perspectiva, la autoridad responsable sostuvo que los pueblos y comunidades indígenas cuentan con el derecho de auto organizarse según sus propias prácticas y procedimientos, sin embargo, **la petición de consulta debía ser analizada por la Asamblea**

---

<sup>45</sup> **Artículo 41.** Es el instrumento a través del cual el Gobernador del Estado, el Presidente Municipal, las instancias de la Administración Pública del Estado o el Congreso del Estado, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía a través de preguntas directas, foros o cualquier otro instrumento de consulta, en relación a cualquier tema de interés social. **Artículo 42.** La consulta ciudadana podrá ser dirigida a: I. Los habitantes del Estado; II. Los habitantes de una o varias Regiones; III. Los habitantes de uno o varios Municipios; IV. Los habitantes de los ejidos, comunidades, colonias o ciudades, organizados por su actividad económica, profesional, u otra razón (sectores: sindical, cooperativista, ejidal, comunal, agrario, agrícola, productivo, industrial, comercial o prestación de servicios; y, V. Asambleas Ciudadanas, Comités Ciudadanos o Consejos Ciudadanos. **Artículo 43.** La consulta ciudadana podrá ser convocada por el Gobernador del Estado, el Congreso del Estado, el Presidente Municipal, por sí o a petición de la Asamblea Ciudadana, Comité Ciudadano, Consejo Ciudadano y/o por cualquier combinación de los anteriores. La Consulta Ciudadana se podrá realizar por medio de preguntas directas a cada habitante o por medio de encuestas de cualquier tipo, de foros, seminarios o de otros medios eficaces para recibir la opinión de los consultados. El procedimiento y la metodología que se utilicen se harán del conocimiento público. En este caso, la convocatoria deberá expedirse por lo menos treinta días naturales antes a la fecha de su realización y colocarse en los lugares de mayor afluencia de habitantes y publicarse en el diario de mayor circulación del lugar de que se trate. Para la realización de la Consulta Ciudadana el convocante o los convocantes podrán solicitar la coadyuvancia del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. **Artículo 44.** Los resultados de la Consulta Ciudadana serán vinculatorios cuando el informe del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana indique que la participación total en la consulta corresponde, al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Los resultados de la Consulta Ciudadana se difundirán en el ámbito en que haya sido realizada, en un plazo no mayor de treinta días naturales contados a partir de su celebración. La autoridad convocante deberá informar, a más tardar noventa días siguientes a la publicación de los resultados, acerca del modo en que el ejercicio de sus funciones fue afectado por los resultados de la misma. Lo anterior podrá hacerse por medio del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en diarios de mayor circulación y en los medios masivos de comunicación en el Estado.

**Municipal de Representantes mediante sus procedimientos e instituciones consuetudinarias** en forma conjunta con el Instituto local.

Lo anterior, porque el Tribunal local estimó que era el órgano de mayor jerarquía en la comunidad, y con base en ello, ordenó al Coordinador de etnia en funciones de Presidente Municipal que con fundamento en lo que señala el artículo 38 fracción III del Bando, **convocara a la Asamblea Municipal de Representantes para que con plena libertad y en ejercicio de sus atribuciones como máxima autoridad en el Municipio determinara el procedimiento para dar respuesta a las solicitudes de consulta planteadas.**

Como se desprende de lo anterior, en forma contraria a lo que expone la parte actora, aun con la cita que hizo, el Tribunal local no dispuso la realización de una *consulta popular* ni previó la *participación ciudadana* en términos de lo dispuesto en el artículo 8 fracción VI del Bando<sup>46</sup>, sino que ordenó al Concejo Municipal que con base en el diverso numeral 38 fracción III de dicho ordenamiento<sup>47</sup> **convocara a la Asamblea Municipal de Representantes.**

Dicho artículo establece que, entre otras funciones, el coordinador en funciones de Presidente Municipal **deberá informar** a la Asamblea

---

<sup>46</sup> El cual dispone que es un fin esencial de la autoridad municipal, entre otros: promover y organizar la participación ciudadana para cumplir con los planes y programas municipales.

<sup>47</sup> El artículo 38 fracción III del Bando establece que: “*corresponde al coordinador en funciones de Presidente Municipal presidir las sesiones de los Concejos y contará con todas aquellas facultades previstas en los artículos 72 a 76 de la Ley Orgánica del Municipio Libre y demás ordenamientos aplicables; precisándose las siguientes: ... III. Informar a la Asamblea Municipal de Representantes y Autoridades y a los Concejos, sobre el avance de sus programas y demás actividades que le corresponden. [...]*”

Municipal de Representantes y Autoridades y a los Concejos, sobre el avance de sus programas y demás actividades que le correspondan. En ese orden de ideas, la autoridad responsable tampoco determinó que de conformidad con los numerales 8 y 35 del Bando correspondía a la Asamblea Municipal de Representantes llevar a cabo una *consulta ciudadana*, sino que concluyó que ésta era la **máxima autoridad indígena** y como tal, **era a quien correspondía desahogar la petición de las personas promoventes** con la coordinación entre el Concejo Municipal y el Instituto local.

Ello, no solamente porque en el artículo 35 del mismo Bando se prevé que *la Asamblea Municipal de Autoridades y Representantes* es el máximo órgano de gobierno en el Municipio, sino porque tal como se señaló en párrafos precedentes, según la decisión tomada en la asamblea municipal celebrada para designar a la autoridad municipal<sup>48</sup> **sería la autoridad con mayor jerarquía en el Municipio.**

Lo anterior, para el efecto de que **con plena libertad y en ejercicio de sus atribuciones** dicha Asamblea determinara la forma en la que se diera respuesta a las solicitudes de consulta planteadas, en respeto a la auto determinación de los pueblos y comunidades indígenas; parámetros que no son aplicables a los procedimientos de *participación ciudadana*, que invoca la parte actora, y que se encuentran previstos en la ley de dicha materia<sup>49</sup>.

De ahí que no le asista la razón a la parte actora en este punto, porque la cita del artículo 8 del Bando y su alusión a una *consulta ciudadana* como facultad del Concejo Municipal no fue el núcleo esencial de la

---

<sup>48</sup> Celebrada el quince de julio de dos mil dieciocho.

<sup>49</sup> Ley Número 684 de Participación Ciudadana del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

resolución impugnada, ya que en ésta no se determinó la ejecución de algún instrumento de participación ciudadana.

Tampoco podría decirse que en la resolución impugnada se analizó la aplicación de tales artículos al caso concreto; que se ordenó la realización de una *consulta popular* o se estableció alguna forma de vincular dicho proceso de participación ciudadana con la petición de las personas promoventes, sino que en forma contraria a lo alegado por las personas promoventes, el principal sustento fue el reconocimiento al auto gobierno de las autoridades según los parámetros descritos en el artículo 2 de la Constitución.

Desde esa perspectiva, a juicio de esta Sala Regional es acertado que el Tribunal local haya acudido inicialmente al contenido del artículo 2 de la Constitución para determinar las directrices bajo las cuales debía llevarse el procedimiento para contestar la petición solicitada por la parte actora, al verse involucrado el derecho de personas y comunidades indígenas del Municipio a ser consultadas para modificar el sistema electivo que actualmente les rige.

En tales condiciones, la autoridad responsable sostuvo que según el artículo 2 de la Constitución, los pueblos y comunidades indígenas cuentan con el derecho de auto organizarse según sus propias prácticas y procedimientos, sin embargo, **la petición de consulta debía ser analizada por la Asamblea Municipal de Representantes mediante sus procedimientos e instituciones consuetudinarias.**

Desde tal perspectiva, no asiste la razón a las personas promoventes cuando relatan que la autoridad responsable dejó de analizar qué autoridad sería la encargada de determinar lo relativo a la ejecución de las consultas, ya que en la resolución impugnada no se atendió en sí la potestad de llevar a cabo el ejercicio de consulta indígena, sino que como un paso previo a ésta, se dio contestación respecto de qué autoridad era la encargada de **conocer y dar respuesta a la petición planteada como cuestión previa a la consulta planteada.**

Eso es así, habida cuenta de que el motivo de disenso contestado en la instancia local giró en torno a determinar si el acuerdo impugnado carecía de fundamentación y motivación por no resolver sobre la improcedencia o procedencia de la solicitud planteada<sup>50</sup>.

En efecto, los agravios esgrimidos ante el Tribunal local consistieron básicamente en evidenciar la incongruencia del acuerdo impugnado, porque las personas promoventes estimaron que en forma indebida, el Instituto local eludió el pronunciamiento sobre su petición de consulta para modificar el sistema electivo en el Municipio.

Bajo esa tesitura, la autoridad responsable contestó los argumentos de la parte actora en el sentido de que en efecto, si bien el Instituto local no contestó frontalmente si era competente o no para conocer de la petición, lo cierto es que no le correspondía pronunciarse, ante el derecho de las comunidades y pueblos indígenas para auto organizarse y contar con un gobierno propio electo a partir de las reglas, prácticas y procedimientos determinados en su sistema normativo interno.

---

<sup>50</sup> Como se desprende de la síntesis de agravios plasmada en la resolución impugnada y visible en la página 16.

De ahí que en forma contraria a lo que expone la parte actora, el Tribunal local no fue incongruente, dado que contestó los argumentos planteados en el sentido de señalar que no le correspondía al Instituto local abordar su petición y dio razones por las cuales lo planteado debía ser contestado por una autoridad diversa a la pretendida.

En mérito de lo señalado, a juicio de esta Sala Regional se estima acertada la conclusión a la que arribó la autoridad responsable respecto de que al Instituto local no le correspondía dar cauce directo a la solicitud para llevar a cabo una consulta sobre el cambio de sistema normativo interno al de partidos, ya que de hacerlo se podrían trastocar los derechos de las personas y comunidades indígenas que, en goce de su autonomía y libre determinación, decidieron ser gobernadas a través de sus propios órganos y según los métodos y costumbres que ellas mismas eligieron.

En ese orden de ideas, debe decirse que el artículo 1° de la Constitución en su antepenúltimo párrafo establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Respecto del principio de progresividad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS.**

## **SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO<sup>51</sup>**

expuso que el principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso.

La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de inmediato, sino a través de procesos, mientras que el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

La Segunda Sala indicó que el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico nacional.

En esa tesitura, el principio de progresividad implica que una vez que se ha ganado un derecho, el Estado no puede negarlo de manera regresiva ni discriminatoria.

En el caso del Municipio, es un hecho notorio para esta Sala Regional<sup>52</sup>, que la ciudadanía obtuvo a través de un proceso progresivo y gradual el cambio en su gobernanza al lograr el tránsito del sistema electivo de partidos políticos, a uno regido por el sistema

---

<sup>51</sup> Jurisprudencia 2a./J. 35/2019 publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes quince de febrero de dos mil diecinueve y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de dos mil diecinueve, página 980.

<sup>52</sup> Como se resolvió en las sentencias de los juicios federales SDF-JDC-545/2015, SDF-JDC-595/2016 y su acumulado, todas del índice de esta Sala Regional.

normativo interno de las comunidades indígenas, quienes así lo decidieron según sus propios procedimientos.

Bajo ese contexto, la petición hecha por las personas promoventes no podría ser contestada en automático por el Instituto local, ni siquiera desde una interpretación *en sentido contrario* de los preceptos contenidos en la Ley Electoral local respecto del desahogo de las peticiones de consulta y el desarrollo de las etapas previstas en sus artículos 455<sup>53</sup> a 466.

Esto, porque en el Municipio ya fueron aplicadas dichas disposiciones normativas y las fases correspondientes fueron ejecutadas para transitar de un sistema electivo de partidos políticos al instaurado mediante el reconocimiento de las personas indígenas que lo habitan.

Ya se ejercieron sus formas de organización interna para la toma de decisiones y la adopción de una forma de gobierno según su sistema normativo interno, lo que es un derecho que ya fue reconocido y validado por las instituciones del Estado, incluida esta Sala Regional.

Luego, ante el reconocimiento de derechos e instituciones propios de las comunidades indígenas comprendidas en el Municipio, no sería dable acoger la pretensión de las personas promoventes desde los órganos estatales, ya que de hacerlo así se generaría una intromisión

---

<sup>53</sup> Ley Electoral local. **Artículo 455.** Corresponde al Instituto Electoral atender las solicitudes que presenten los ciudadanos, los pueblos y las comunidades indígenas para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos, y desarrollar, en su caso, el procedimiento de consulta de conformidad con lo establecido en el presente Título y la normativa que para el efecto se emita.

injustificada en sus decisiones y en la forma de gobierno elegida por sus habitantes.

En tal virtud, la observancia al artículo 2 apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución garantiza la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas, tutela que también está recogida en el bloque convencional aplicable al caso concreto.

En efecto, el artículo 8 párrafo 1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes<sup>54</sup> prevé que al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Este numeral en su párrafo 2 dispone que los pueblos indígenas cuentan con 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.

Por su parte, los numerales 3, 4 y 5 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, establecen que estos pueblos tienen derecho a la libre determinación y a conservar la autonomía o al autogobierno; a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su

---

<sup>54</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, el cual entró en vigor para México el cinco de septiembre de ese año.

derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado<sup>55</sup>.

En tal perspectiva, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso Yatama contra Nicaragua<sup>56</sup> señaló que las decisiones que adopten los órganos internos del Estado que puedan afectar derechos humanos, tal como el derecho a la participación política, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos razonó que el Estado debía generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos fueran ejercidos de forma efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación, sin límites reglamentarios que limiten el alcance de tales derechos o cuya aplicación sea un impedimento para que las personas participen efectivamente en la conducción del Estado o se tornara ilusoria dicha participación.

En la sentencia en cita también se explicó que hay otras formas - diversas a los partidos políticos- a través de las cuales se impulsan

---

<sup>55</sup> Véase la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas: **“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 de 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 los 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.”

Texto íntegro Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas. Consultable en la página electrónica: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/es/drip.html>

Última consulta: nueve de septiembre.

<sup>56</sup> Sentencia de veintitrés de junio de dos mil cinco. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Consultable en la página electrónica oficial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_127\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_127_esp.pdf)

Última consulta: nueve de septiembre.

candidaturas para cargos de elección popular con miras a la realización de fines comunes, cuando ello es pertinente e incluso necesario para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales.

Luego, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estimó que se debían adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que las personas de comunidades étnicas pudieran participar, en igualdad, en la toma de decisiones que inciden o pueden incidir en sus derechos para que lo hagan desde sus propias instituciones y de acuerdo a sus valores, usos, costumbres y formas de organización, siempre que sean compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención.

No debe desconocerse que tales prerrogativas y tutela de derechos se encuentran recogidas en la normativa de la entidad, en donde se replica el respeto a la identidad y autonomía indígena.

En el ámbito estatal, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero reconoce en sus artículos 8 y 11, el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afroamericanos; también su potestad para decidir formas internas de convivencia y de organización para elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades políticas o representantes<sup>57</sup>.

En ese tenor, la Ley número 701 en su artículo 6 fija diversos conceptos y parámetros con los que se deberán garantizar y en su

---

<sup>57</sup> Y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos.

caso, tutelar los derechos de las personas y comunidades indígenas, tales como:

- ❖ Define a la *autonomía* como la expresión de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas como parte integral de la entidad, para adoptar por si mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización sociopolítica, administración de justicia, educación, lenguaje, salud, medicina y cultura (fracción I).
- ❖ Establece que serán *autoridades indígenas*, aquellas que los pueblos y comunidades indígenas reconozcan de conformidad con sus sistemas normativos internos, derivado de sus usos y costumbres (fracción V).
- ❖ Señala que los *sistemas normativos* son 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 (fracción VIII).
- ❖ Describe la *libre determinación* como el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autogobernarse, tener su propia identidad como pueblo y decidir sobre su vida presente y futura (fracción X).

Asimismo, la Ley 701 prevé que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a determinar libremente su existencia como tales, vivir

según su cultura, en libertad y paz; asimismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lengua, religión e indumentaria, siendo libres de todo intento de asimilación, lo que debe ser respetado por las autoridades estatales y municipales (artículos 10 y 11).

El reconocimiento de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas que sean nombradas por sus integrantes según sus propias costumbres<sup>58</sup> se encuentra incluido en el artículo 12 de la Ley 701.

Desde esa idea, puede afirmarse que el derecho a la libre determinación comprende la potestad con la que cuentan las personas integrantes de un pueblo indígena para decidir libremente la forma en la que se organizarán al interior de sus comunidades, la manera en la que serán gobernadas a través de la figura que elijan, la forma de acceder a los órganos de gobierno y la temporalidad que ellas mismas determinen.

A su vez, la autonomía implica que tienen derecho a ser respetadas en sus decisiones, gozando de plena libertad y sin la injerencia de persona, autoridad o ente ajeno a su entorno.

Como se desprende de lo anterior, tales parámetros se encuentran recogidos no solamente en el artículo 2 de la Constitución, sino en el bloque convencional aplicable tratándose de los derechos políticos de personas y comunidades indígenas.

De ahí que tal como lo expuso el Tribunal local, la solicitud de consulta no podría ser desahogada en forma directa por el Instituto local, como

---

<sup>58</sup> Garantizando la participación efectiva y equitativa de las mujeres y de las personas jóvenes.

pretendía la parte actora, ya que sería una injerencia a la forma de organización determinada por la ciudadanía del Municipio y a la autoridad con representación indígena y mestiza electa según los usos de las comunidades y sus habitantes, lo que podría representar un detrimento a sus derechos de auto organización y autonomía, así como una vulneración al principio de progresividad.

Desde ese contexto, dada la existencia de autoridades electas y designadas a través del sistema normativo interno y el reconocimiento a la forma de organización del Municipio a través de un órgano de gobierno **con representación de las tres etnias predominantes**, era inconcuso que las reglas previstas en la Ley Electoral local para la atención de solicitudes para modificar el sistema electivo no era aplicable, y tampoco podrían darse elementos normativos ni indicaciones precisas para atender el planteamiento, tal como ya se expuso.

Así, se estima que la resolución impugnada no es incongruente al exponer que no existen ordenamientos ni disposiciones que regulen la forma de dar contestación a la petición de las personas promoventes, ya que el reconocimiento a los sistemas normativos internos establecidos por las propias comunidades indígenas implica que **ellas mismas establecen sus reglas y por ende, que el Derecho legislado, no es aplicable para modificar su propias determinaciones** lo que da significado al reconocimiento del auto gobierno previsto en el artículo 2 de la Constitución.

En ese orden de ideas, es **infundado** que la autoridad responsable haya determinado en forma incorrecta que los órganos de gobierno municipal electos según los procedimientos internos de las comunidades del Municipio deban participar y ser los encargados para desahogar la consulta planteada porque no cuentan con atribuciones formales para ello – lo que según la parte actora no está previsto en el Bando -.

Ello, porque las facultades de las autoridades nombradas por personas indígenas en uso y goce de su libertad de auto gobierno y autonomía no podrían estar en un ordenamiento formal, sino que se basan en sus decisiones, las cuales pueden ser modificadas a través de sus propios procedimientos y en el momento que así lo consideren para preservar sus procedimientos y prácticas tradicionales; lo cual es la base del reconocimiento al pluralismo jurídico.

La Sala Superior en la jurisprudencia 19/2014 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO**<sup>59</sup> señaló que las comunidades indígenas tienen derecho a participar sin discriminación alguna, en la toma de decisiones en la vida política del Estado, a través de representantes electos por ellos de acuerdo con sus procedimientos, bajo el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, según sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales para conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales.

Además, la Sala Superior subrayó que las comunidades indígenas también cuentan con el derecho de intervenir en todas las decisiones que les afecten y que sean tomadas por las instituciones estatales,

---

<sup>59</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 14, 2014, páginas 24, 25 y 26.

como las consultas previas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses, por lo que el autogobierno es una prerrogativa fundamental, e invocable ante los órganos jurisdiccionales.

Dicha perspectiva significa tomar en cuenta, que no es posible imponer a las comunidades indígenas formas de actuación ni parámetros determinados para que se apeguen a reglas formales o establecidas, ya que son ellas mismas quienes deben establecerlas con plena autonomía.

Es pertinente precisar que a juicio de esta Sala Regional es **infundado** el planteamiento de la parte actora cuando refiere que la Asamblea Municipal de Representantes no es una autoridad consuetudinaria.

Lo anterior es así, porque fue reconocida cuando se instauró el Concejo Municipal una vez celebrada la elección a través del sistema normativo interno, en ejercicio de las potestades con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas quienes tienen en todo momento el inalienable derecho de estatuir sus formas de gobierno y figuras representativas.

De igual forma, no es posible encasillarlas o pretender que sus determinaciones deban sujetarse a procedimientos establecidos, porque sus identidades individuales y colectivas no son inamovibles y en cualquier momento cuentan con la potestad de definir sus formas de ser representadas.

En tales condiciones, si las personas indígenas del Municipio eligieron la forma de gobierno que estimaron conveniente y reconocieron a un órgano como su máxima autoridad, es indudable que debe darse ese reconocimiento y tutela desde cualquier ámbito.

Lo anterior implica que la temporalidad en que fue instituida o la fecha de su reconocimiento como el máximo órgano de gobierno indígena no podría ser un obstáculo para proteger la decisión tomada por las personas representantes de las comunidades indígenas en la asamblea en la que se eligió a las autoridades del Municipio, ya que como se señaló, cuentan en todo momento con la potestad de organizarse y determinar su forma de gobernanza, siempre y cuando no se vulneren derechos humanos.

Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal en la jurisprudencia 37/2016 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO**<sup>60</sup> estableció que los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, y en la medida de lo posible salvaguardar y proteger el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la **posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.**

---

<sup>60</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 13 y 14.

En tal virtud, si las personas indígenas del Municipio determinaron en su oportunidad cuál era la autoridad con mayor jerarquía, es inconcuso que es a la que debe darse ese reconocimiento, no como órgano de gobierno desde el Derecho legislado, sino como la afirmación a la forma de auto gobierno que se eligió en el Municipio en goce de su autonomía.

Como quedó asentado, la autoridad responsable y el Instituto local aluden a la Asamblea Municipal de Representantes como el órgano de mayor autoridad, sin embargo, tal como ya se sostuvo, las facultades de dicho órgano no se desprenden de dicho ordenamiento, y tampoco deben tener un asidero jurídico con base en normas codificadas o normas emitidas por órganos legislativos.

En efecto, la Sala Superior de este Tribunal en la jurisprudencia 20/2014 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO**<sup>61</sup> señaló que el sistema jurídico de tales comunidades se integra con normas consuetudinarias y con aquellas que **se establezcan por el órgano de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea**, debido a que las decisiones que emite, respetando el procedimiento respectivo, privilegian la voluntad de la mayoría.

En la especie, se reitera que el reconocimiento de un órgano máximo de decisiones al interior del gobierno indígena establecido en el Municipio no surgió ni se originó con la emisión del Bando, sino desde

---

<sup>61</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

las decisiones que sus comunidades adoptaron libremente mediante el sistema normativo interno de sus habitantes.

Bajo tales condiciones, no asiste la razón a la parte actora cuando indica que las autoridades indígenas del Municipio no cuentan con facultades para conocer y dar trámite a la solicitud planteada porque no existe un ordenamiento que les otorgue tal potestad, ya que las comunidades indígenas cuentan con esa autonomía para elegir a sus autoridades o representantes según sus propias reglas, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales.

Así, no debe soslayarse que cuentan con pleno derecho de intervenir en todas las decisiones que les afecten y que sean tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses, como sucede en el caso.

Luego, tal como quedó asentado en líneas precedentes, al no ser procedente que las autoridades -como el Instituto local- intervengan en aspectos que puedan demeritar o pasar por alto la autonomía del gobierno indígena establecido en el Municipio, se considera adecuado que sean las autoridades establecidas bajo su sistema normativo interno quienes participen en el desahogo de la petición planteada por la parte actora.

En la especie, la autoridad responsable revocó el acuerdo impugnado al estimar que imponía a la población indígena del Municipio directrices al resolver que la decisión para establecer la procedencia de la consulta planteada por la parte actora en su solicitud, debía ser

tomada por las comunidades, delegaciones y colonias, pasando por alto que el Instituto local no tiene facultades para distribuir competencias entre las autoridades del municipio.

Según el Tribunal local, lo anterior se tradujo en una intervención excesiva e injustificada, pues el Instituto local se había asumido como autoridad dentro del sistema normativo interno y dio instrucciones a las autoridades reconocidas por la población indígena de Ayutla, incluida la Asamblea de Representantes, como la máxima autoridad en el municipio.

En ese sentido, tal como quedó relatado previamente la autoridad responsable determinó que el máximo órgano de autoridad indígena en el Municipio era la Asamblea Municipal de Representantes, con base en lo decidido en la asamblea de quince de julio de dos mil dieciocho, así como en lo determinado en el Bando.

Por ende, el Tribunal local indicó que la Asamblea Municipal de Representantes era quien debía conocer y prever lo conducente para dar respuesta a la solicitud planteada por las personas promoventes.

En tales condiciones y toda vez que la parte actora señala que la autoridad responsable valoró en forma indebida el acuerdo en el que se tomó la determinación de erigir a la Asamblea Municipal de Representantes como el órgano de autoridad indígena de mayor jerarquía en el Municipio, se estima necesario acudir al instrumento en el que se basó y los antecedentes que ahí se relatan para corroborar si la Asamblea Municipal de Representantes es la autoridad que debe conocer de la petición de las personas promoventes

En el caso concreto la autoridad responsable valoró el contenido del Acuerdo **173/SE/20-07-2018**<sup>62</sup>, por el que se declaró la validez del proceso electivo por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para la elección e integración del órgano de gobierno municipal del Municipio.

Se precisa que el contenido del referido acuerdo no está en controversia y que los hechos relacionados con la controversia y plasmados en él han sido reconocidos por las partes, por lo que no son objeto de prueba según el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios.

Empero, se estima pertinente invocar y describir lo que ahí se consignó al haber sido parte de los argumentos del Tribunal local para concluir que la autoridad competente para conocer de las peticiones planteadas por las personas promoventes (para modificar el método electivo del Municipio), era la Asamblea Municipal de Representantes, a saber:

En su oportunidad el Instituto local aprobó<sup>63</sup> los modelos de elección para autoridades municipales mediante sistemas normativos indígenas que se someterían a consulta de la ciudadanía del Municipio, identificados como “*Modelo A. Representantes*” y “*Modelo B. Planillas*”, las que se originaron de **propuestas recabadas en módulos instalados en distintos lugares.**

Ambos modelos de elección fueron aprobados, porque se apegaban a los criterios descritos en el dictamen antropológico recabado en los trabajos previos a la consulta, al reconocer “*a la asamblea como la*

---

<sup>62</sup> Visible en las fojas 37 a 70, así como 213 a 246 del anexo 4 del expediente SCM-JDC-71/2020 en que se actúa.

<sup>63</sup> A través del acuerdo 022/SE/09-05-2017. Visible en la página electrónica oficial del Instituto local: <http://iepcgro.mx/PDFs/Avisos/2017/7EXT/ACUERDO%20022.pdf>.

Última consulta: nueve de septiembre.

*institución social en todas las comunidades indígenas, rurales y urbanas, siendo la máxima instancia de autoridad para tomar decisiones que repercuten sobre el colectivo y aspectos que tengan que ver con la comunidad”,* así como la designación de cargos. Cada comunidad determina cuándo llevar a cabo su asamblea.

En el precitado acuerdo (**173/SE/20-07-2018**), se señaló que una vez sometidos a consideración de la ciudadanía del Municipio los modelos de elección, la mayoría había optado por el *Modelo A. Representantes*<sup>64</sup>, lo que fue validado en su momento por el Instituto local<sup>65</sup> y que según los Lineamientos emitidos para reglamentar el proceso electivo<sup>66</sup>, éste se desarrolló en dos etapas:

- I. **ASAMBLEA COMUNITARIA**, en cada una de las comunidades, delegaciones y colonias conforme con las normas tradicionales, para elegir a dos representantes de distinto género con suplentes.
  
- II. **ASAMBLEA MUNICIPAL DE REPRESENTANTES**, celebrada con las personas representantes electas de cada comunidad, delegación y colonia

Las cuales fueron declaradas válidamente celebradas -se celebraron ciento treinta y ocho asambleas comunitarias- con la consecución del nombramiento de personas electas como representantes de las

---

<sup>64</sup> Se señaló que siete mil doscientas veintitrés personas habían optado por el Modelo A y cinco mil novecientos setenta y uno, por el Modelo B, lo que constaba en las actas de cada asamblea.

<sup>65</sup> Mediante el acuerdo 038/SE/15-06-2017.

<sup>66</sup> Acuerdo 098/SO/29-11-2017. Lineamientos mediante los cuales se reglamenta el modelo de elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, para el proceso electivo dos mil dieciocho.

comunidades, delegaciones y colonias del Municipio<sup>67</sup>, y de conformidad con los Lineamientos aprobados para el proceso electivo (ya citados), al término de la última asamblea comunitaria se emitiría la convocatoria para la celebración de la Asamblea Municipal de Representantes<sup>68</sup>.

Dicha asamblea fue difundida en cada localidad y colonia, en periódicos de circulación en el Municipio; mediante un cartel informativo en español y en lenguas *Tu'un savi* (mixteca) y *Me'phaa* (tlapaneca), así como las listas de las personas nombradas como representantes en las asambleas comunitarias.

Una vez establecida la mesa de debates como conductora de la asamblea -encargada de organizar, conducir, recabar la votación y dar fe de sus resultados-, se consultó a las personas representantes propietarias presentes el método de votación, que sería a través de mano alzada.

La finalidad de la asamblea fue elegir el cargo de mayor jerarquía del órgano de gobierno municipal, a lo cual se propusieron: 1. Concejo Municipal por Jerarquía; 2. Concejo Municipal Comunitario.

En el acuerdo que se describe se señaló que la figura electa fue el Concejo Municipal Comunitario<sup>69</sup> integrado por quinientos sesenta representantes, con tres coordinaciones propietarias y tres suplentes, **por cada etnia que tiene presencia en el Municipio -*Tu'un savi* (mixteca), *Me'phaa* (tlapaneca) y Mestiza-** así como quinientos cincuenta y cuatro representantes del Concejo Municipal Comunitario,

---

<sup>67</sup> Según el acuerdo 165/SE/07-07-2018.

<sup>68</sup> La que fue aprobada en el acuerdo 166/SE/07-07-2018.

<sup>69</sup> Con doscientos cuatro votos a favor contra sesenta y siete personas que votaron por el Concejo Municipal por Jerarquía.

**para que se mantuviera a la asamblea como órgano máximo de decisiones.**

De esa forma se decidió que el órgano de gobierno municipal (Concejo Municipal Comunitario) y se eligió a las personas que ocuparían los cargos de coordinadoras propietarias de las etnias con sus respectivos suplentes del mismo género, de lo cual resultaron designados dos coordinaciones a cargo de hombres -por las etnias **Tu'un savi (mixteca), Me'phaa (tlapaneca)**- y una de mujeres -**etnia mestiza**-, a quienes se les invitó a presentarse para que la asamblea les conociera.

Una vez contabilizados los votos obtenidos por las personas que se propusieron como coordinadoras, se estableció que en el marco a la libre determinación, la asamblea había acordado que el Concejo Municipal no tendría una estructura jerárquica sino circular, ya que las coordinaciones **estarían en igualdad de condiciones y conformarían el órgano de gobierno.**

En mérito de lo anterior, el Instituto local declaró la validez del proceso electivo y expidió las constancias respectivas a las personas representantes de las tres etnias del Municipio.

Como se desprende de lo anterior, en la asamblea de quince de julio de dos mil dieciocho se hizo constar el procedimiento llevado a cabo para la instauración del órgano de gobierno municipal, el cual se llevó a cabo con la asistencia de **doscientos setenta y cinco personas representantes propietarias y doscientas sesenta suplentes,**

electas como tales en **las comunidades, delegaciones y colonias del Municipio**<sup>70</sup>.

Ello, con base en el dictamen antropológico recabado en los trabajos previos a la consulta, en donde se hizo constar que la asamblea comunitaria era la institución social en todas las comunidades indígenas, rurales y urbanas y la máxima instancia de autoridad para tomar decisiones que repercuten sobre aspectos comunitarios.

En tal sentido, a juicio de esta Sala Regional se considera acertada la valoración que hizo la autoridad responsable para concluir que la Asamblea Municipal de Representantes era la máxima autoridad indígena en el Municipio, ya que en el acuerdo **173/SE/20-07-2018** se plasmaron los trabajos previos a la instauración de dicho órgano, su integración e incluso las decisiones que ahí se tomaron y que dieron paso a la instauración del Concejo Municipal.

De igual forma se estima trascendente señalar que la conformación de la asamblea refleja la intervención de las personas representantes de las comunidades, delegaciones y colonias del Municipio, electas en cada asamblea -reconocida ésta como la instancia para resolver cuestiones relevantes para cada comunidad-.

En esa tesitura, se estima que es **infundado** el argumento de la parte actora en el sentido de que la autoridad consuetudinaria es la asamblea de cada localidad y no una general, y que no debe darse la facultad de conocer de su petición a la Asamblea Municipal de Representantes al ser un órgano de gobierno municipal, ya que en

---

<sup>70</sup> Lo que se hizo constar en el Acuerdo 165/SE/07-07-2018 por el que se emitió la lista de la ciudadanía electa como representante de las comunidades, delegaciones y colonias del Municipio que acudirían a la asamblea municipal de representantes.

forma contraria a lo que expone, dicha autoridad no tiene la representatividad del gobierno -como ocurre con el Concejo Municipal-, sino de las comunidades indígenas del Municipio.

Ello, toda vez que se compone de personas seleccionadas en las asambleas comunitarias respectivas, lo que no les resta representación ni demerita dicha forma de organización, sino que les integra al órgano que tomará las decisiones colegiadas en el Municipio en lo tocante a su comunidades, delegaciones y colonias.

Ante tales condiciones, si la referida Asamblea Municipal de Representantes se integra por quienes ostentan la representación de las comunidades del Municipio y además **es la última forma de organización establecida en potestad de su autogobierno**, es dable concluir que tal como lo indicó el Tribunal local, a ésta corresponde conocer en primera instancia de la solicitud presentada por la parte actora.

Lo anterior, no como entidad gubernamental -como refiere la parte actora- sino como la autoridad encargada de tomar las decisiones de mayor peso dentro de las comunidades indígenas del Municipio y como órgano que concentra la representación de las personas que dentro de sus propias asambleas comunitarias así lo determinaron.

Luego, como la autoridad de mayor peso en la toma de decisiones colegiadas susceptibles de incidir en la vida de las personas **indígenas y mestizas**, que a través de sus representantes optaron por elegir un sistema electivo distinto al de los partidos políticos.

Ello implica el reconocimiento de las decisiones tomadas por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, con base en sus sistemas normativos internos, para que sean éstas quienes determinen cómo contestar la petición hecha por las personas promoventes de acuerdo con sus métodos y procedimientos.

No se soslaya que la parte actora señala que, al existir coincidencias entre el Concejo Municipal y la Asamblea Municipal de Representantes, esta última pondría trabas para acceder a desahogar su petición al ser parte de la gobernanza municipal, sin embargo, parte de las atribuciones de la citada asamblea, **es reflejar la decisión de las comunidades que ahí se representan, lo que no solamente comprende a las personas con orígenes étnicos.**

En esa tesitura no debe pasarse por alto que de conformidad con lo que señala el Apartado A del artículo 2 de la Constitución, en su fracción II, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de aplicar sus propios sistemas normativos, pero en todo momento deben conducirse desde el **respeto de los derechos humanos.**

Por ende, no podría dejarse de contestar la petición de las personas promoventes, **ya que como habitantes del Municipio tienen el derecho a ser escuchadas.**

Sin embargo, debe tomarse en cuenta la participación de todas las personas que integran la Asamblea Municipal de Representantes para determinar la forma de desahogar la solicitud, ya que las personas de cada comunidad, pueblo y colonia están a su vez personificadas en ellas.

En efecto, toda vez que el Municipio está regido por un sistema normativo interno, las personas integrantes de la Asamblea Municipal de Representantes son las que están facultadas para decidir sobre el cauce que debe darse a la solicitud de las personas promoventes **desde la óptica de su organización interna y según sus propias formas**, para lo cual deben tomar en cuenta el contenido de la solicitud y el cúmulo de firmas que se adjuntaron a la petición, ya que se trata de personas que también habitan en el Municipio y que deben ser atendidas en igualdad de condiciones.

Así, el proceso de su decisión debe hacerse extensivo a todas las etnias, ya que ellas mismas determinaron que el Concejo Municipal fuera integrado **con los tres orígenes preponderantes en el Municipio, lo que incluye a las personas que no se auto adscribieron como indígenas.**

En ese tenor, la remisión de la petición de las personas promoventes no conlleva una transgresión a la autonomía de las autoridades indígenas establecidas y reconocidas en el Municipio sino en todo caso el reconocimiento de su libertad una vez que definieron su forma de gobierno a través del sistema normativo interno que estimaron procedente.

No obstante, es necesario que para atender la petición de las personas promoventes se cuente en forma previa con todos los elementos para que estén en aptitud de determinar la forma en la que debe darse una respuesta efectiva y acorde con las pretensiones y planteamientos que ahí se formularon.

Al efecto se precisa que en lo que es materia de la presente impugnación, **todavía no se está ante un procedimiento de consulta**, sino que debe preverse que el máximo órgano en el gobierno indígena del Municipio cuente con las condiciones idóneas y la información necesaria para atender los planteamientos hechos por la parte actora.

Además se considera importante que sus integrantes comprendan los alcances de dar contestación a fin de que establezcan el procedimiento que deben seguir según sus prácticas tradicionales, para lo cual se estima adecuado que bajo ciertos parámetros se acompañe dicho procedimiento.

Esto, para no crear la apariencia de que se están dando cargas excesivas o innecesarias que puedan mermar la autonomía de los órganos de gobierno indígenas establecidos en el Municipio.

Al respecto, se estima pertinente acudir al criterio orientador establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada de rubro: **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES**<sup>71</sup>, en el que señala que la protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de **índole procedimental**, principalmente el de

---

<sup>71</sup> Tesis: 1a. CCXXXVII/2013. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de dos mil trece, Tomo 1, página: 736.

**acceso a la información**, el de la **participación en la toma de decisiones** y el de acceso a la justicia<sup>72</sup>.

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del Caso Saramaka contra Surinam<sup>73</sup>, estableció que la obligación de llevar a cabo una consulta informada requiere que el Estado difunda la información entre las comunidades, así como mantener una comunicación constante con ellas.

En ese tenor, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación expuso al resolver el amparo en revisión 499/2015 de su índice<sup>74</sup>, que el Estado debe adoptar todas las medidas necesarias para que toda la información sea comprensible si así lo requiere el caso concreto, por lo que deberá ser proporcionada en las lenguas o idiomas de las comunidades y pueblos involucrados, así como todos los elementos necesarios para su entendimiento.

En ese contexto, es inconcuso que en efecto, corresponde al Instituto local coadyuvar, dotando de los insumos a la Asamblea Municipal de Representantes para que sus integrantes estén informados en forma previa y que cuenten con toda la información que requieran a fin de

---

<sup>72</sup> En ese sentido, la Primera Sala señala en la tesis en cita que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarles antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe; ello en el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.

<sup>73</sup> Sentencia de veintiocho de noviembre de dos mil siete. Consultable en la página electrónica de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_172\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf)

<sup>74</sup> Resuelto el cuatro de noviembre de dos mil quince.

decidir el procedimiento que se dará a los planteamientos de la parte actora en su solicitud.

Ello, porque de conformidad con lo establecido en el numeral 173 de la Ley Electoral local, el Instituto local es responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales y es a quien corresponde garantizar el ejercicio del derecho de la ciudadanía de votar y ser votada en las elecciones, así como de promover la participación política a través del sufragio universal, libre, secreto y directo.

Se estima que el Instituto local está en aptitud de organizar reuniones previas con las autoridades municipales indígenas con base en la experiencia que posee y que adquirió durante el procedimiento a través del cual se consultó a las personas habitantes del Municipio sobre la transformación del régimen electoral de partidos político al sistema normativo interno<sup>75</sup> que actualmente rige.

Así, es inconcuso que el Instituto local cuenta con los datos suficientes para tener acercamientos con las personas representantes de las etnias y de las comunidades que conforman los órganos de decisión en el Municipio para informar en forma clara y sencilla de qué trata la petición, qué consecuencias tiene, detallar el significado, las diferencias o similitudes entre ambos sistemas electivos, así como la temporalidad que podría tomar para ello.

Inclusive, tal como lo expuso la autoridad responsable, el Instituto local debe verificar la necesidad de contar con traducciones para que la

---

<sup>75</sup> Y que se invoca como hecho notorio al tenor de lo que dispone el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, y además se encuentra plasmado en el documento oficial intitulado "*Memoria relativa al cambio de modelo de elección de autoridades municipales. Ayutla de los Libres, Guerrero*". Consultable en la página electrónica oficial del Instituto local: [http://iepcgro.mx/PDFs/Memoria\\_PE\\_Ayulta.pdf](http://iepcgro.mx/PDFs/Memoria_PE_Ayulta.pdf)

totalidad de las personas representantes en la asamblea conozcan y a su vez transmitan la información a las personas que habitan en sus comunidades.

La intervención debe darse como órgano del Estado encargado de informar previamente a los órganos de gobierno indígena, para que se tome una decisión plena y con conocimiento de sus implicaciones.

En esa tesitura, si bien es acertada la conclusión del Tribunal local en cuanto a que la Asamblea Municipal de Representantes como ente representativo de todas las etnias del Municipio es la que debe conocer en primera instancia la petición de la parte actora, se considera que **debió ser flexible** al fijar directrices para el cumplimiento de la resolución impugnada, ya que finalmente el Concejo Municipal también es una autoridad integrada por representación indígena.

Desde esa perspectiva, no se soslaya que la autoridad responsable revocó el acuerdo impugnado al considerar que el Instituto local había sugerido un procedimiento, señalando que aun cuando se había planteado como una propuesta, ésta se convertiría en obligatoria dado que en el acuerdo impugnado se ordenó al Concejo Comunitario que, **en un plazo no mayor a sesenta días naturales, informara y remitiera los resultados del cumplimiento dado a tal determinación.**

Asimismo, la autoridad responsable ordenó al Coordinador de etnia en funciones de Presidente Municipal, que convocara a la Asamblea Municipal de Representantes, otorgándole un plazo no mayor a **treinta**

**días naturales; y en forma paralela**, ordenó al Instituto local para que tomara las medidas y realizara las acciones necesarias para que de **forma corresponsable con la persona Coordinadora de etnia en funciones de presidencia municipal**, garantizara la celebración de dicha asamblea.

En ese sentido, si bien es cierto que la autoridad responsable vinculó al Instituto local, para que diseñara y desarrollara las actividades necesarias para informar completa y oportunamente a las personas integrantes de la Asamblea Municipal de Representantes, lo cierto es que soslayó que la coordinación del Concejo Municipal se realiza en forma colegiada; que se trata de otra autoridad electa a través de sistemas normativos internos, que representa a las tres etnias predominantes del Municipio y sobre todo, que **también está conformada por personas indígenas**.

En ese contexto, es indiscutible que las coordinaciones del Concejo Municipal también deben contar con la información previa y adecuada para que dicho órgano se encargue de la convocatoria que le fue solicitada y no solamente vincularle a cumplir lo mandatado en forma paralela a lo ordenado al Instituto local<sup>76</sup>.

Lo anterior, porque por la determinación de las personas asistentes a la asamblea Municipal comunitaria de quince de julio de dos mil

---

<sup>76</sup> Al respecto, véase la tesis 1a. CCXCVI/2018 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: **PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA PROTECCIÓN QUE EXIGE EL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, IMPLICA EL RECONOCIMIENTO DE DISTINTOS SISTEMAS NORMATIVOS CONFORMADOS POR DISPOSICIONES JURÍDICAS NACIONALES E INTERNACIONALES Y USOS Y COSTUMBRES DE AQUÉLLOS**. Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 61, diciembre de dos mil dieciocho, Tomo I, página: 369.

dieciocho<sup>77</sup>, la asamblea municipal acordó que el Concejo Municipal Comunitario no tendría una estructura jerárquica, sino circular, para que las coordinaciones estuvieran en igualdad de condiciones y en conjunto, conformarían el máximo órgano de gobierno, la ejecución de los acuerdos que se tomaran y el desarrollo de los trabajos.

Así, se estima pertinente acotar que, dada la integración del Concejo Municipal en forma previa a lo ordenado por el Tribunal local, es pertinente **que si requieren algún tipo de apoyo o información por parte del Instituto local para ejecutar las acciones tendentes a convocar a la Asamblea Municipal de Representantes, están en aptitud de requerirlo.**

Esto, aun cuando el Tribunal local otorgó un plazo de **treinta días** a la persona Coordinadora de etnia en funciones de la presidencia del Concejo Municipal para que convocara a la Asamblea Municipal de Representantes a fin de dar una ruta de respuesta, ya que otorgó una carga a dicha autoridad municipal -que también es indígena- y dejó de tomar en cuenta que en forma anticipada a la emisión de la convocatoria que ordenó, se debía tener acceso a toda la información disponible, e incluso conocer las repercusiones normativas y fácticas de la solicitud planteada por las personas promoventes.

Esto es así, habida cuenta de que no podía otorgar un plazo definido sin tomar en consideración que en forma previa a la reunión de la Asamblea Municipal de Representantes era necesario que el Instituto local tomara las providencias necesarias para dotar -si era necesario y

---

<sup>77</sup> Lo que fue consignado en el acuerdo del Consejo General del Instituto local 173/SE/20-07-2018 de veinte de julio de dos mil dieciocho.

requerido- a las personas integrantes del órgano de gobierno, así como de la máxima autoridad decisoria del Municipio, de toda la información necesaria.

Al dar plazo en forma simultánea para el inicio de los trabajos de coordinación, la autoridad responsable acotó también el trabajo del Instituto local, con lo que pudo obstaculizar que éste se reuniera y allegara datos o cualquier otra fuente de información en forma previa a los órganos municipales indígenas, motivo por el cual no sería posible que, en una forma rígida, se llevaran a cabo las acciones ordenadas en forma coordinada y sincrónica, tal como se ordenó en la resolución impugnada.

Al pretender lo anterior, sin el conocimiento previo de las coordinaciones del Concejo Municipal y **ordenar la ejecución de acciones como si fuera una autoridad estatal ordinaria**, la autoridad responsable dejó de reconocer y respetar que es una autoridad surgida de las decisiones de la Asamblea Municipal de Representantes convocada por el Instituto local, lo que podría implicar una imposibilidad de cumplimiento oportuno de la resolución impugnada generada por la falta de información.

Es importante precisar **que el contexto actual de contingencia sanitaria -que es un hecho notorio para esta Sala Regional al tenor de lo que establece el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y que surgió con posterioridad al dictado de la resolución impugnada- tampoco hizo posible el desahogo de las actividades encomendadas** por el Tribunal local en el lapso concedido, **lo que es necesario tomar en cuenta**, dado que ordenó que se convocara por conducto del Concejo Municipal, a la Asamblea Municipal de

Representantes y al Instituto local para que se reunieran y se determinara la ruta de acción que debería tomarse para atender la petición de las personas promoventes, lo que evidencia la carga excesiva que se arrojó a las autoridades municipales.

Lo anterior no implica que debía quedar indefinida la forma de atender la solicitud de la parte actora, sino la fijación de que las acciones deberían ser realizadas en un plazo breve, que no excediera de cierta temporalidad, pero que a la vez permitiera tomar las acciones previas necesarias para la toma de decisiones informada y de buena fe.

Como se señaló con antelación, en la especie **no se está todavía en un procedimiento de consulta**, pero es imprescindible que se garantice el derecho de las personas indígenas y representantes de los órganos de gobierno municipal, a contar con un acceso pleno a la información para que tomen sus decisiones y establezcan parámetros de acción para responder la petición de la parte actora según sus propias formas y procedimientos.

Por ello, las autoridades estatales deben implementar y conducir procesos sensibles a las particularidades en los que sean consideradas las costumbres y especificidades culturales de tales comunidades, a fin de que el cumplimiento de lo que se les mandata a sus órganos de gobierno en una sentencia, así como los trámites y formalidades que se les exijan sea ponderado en su contexto y sin darles cargas excesivas e innecesarias.

En mérito de lo anterior y dado el sentido de las consideraciones plasmadas en la presente sentencia, se **modifican los efectos de la**

**resolución impugnada** para que, de ser necesario y si así lo requiere el Concejo Municipal, el Instituto local apoye y en su caso, dé a conocer los datos que considere relevantes para que se pueda llevar a cabo la convocatoria a la Asamblea Municipal de Representantes.

Lo anterior implica que el cumplimiento no debió ser fijado con base en plazos fatales, sino con la flexibilidad necesaria para que en forma previa e informada, quienes integran el Concejo Municipal estén en aptitud de llevar a cabo los pasos pertinentes para llamar a la Asamblea Municipal de Representantes.

No se soslaya que el cumplimiento de una determinación jurisdiccional debe ser fijado en un plazo que no exceda de cierta temporalidad, sin embargo, en el caso concreto, la autoridad responsable debió dar mayor cuidado y tomar en consideración que el Concejo Municipal podría requerir mayor apoyo del Instituto local.

En esa tesitura, debía tomarse en cuenta la preparación de la información que debe allegarse a las personas integrantes del Concejo Municipal -de así solicitarlo- como de la Asamblea Municipal de Representantes, para que ésta determine según sus procedimientos internos, cómo se actuará ante la solicitud de las personas promoventes, ya que la petición referida no debe quedar inaudita.

Así, esta Sala Regional considera que, si bien el Tribunal local estableció plazos, éstos se deben entender y ser atendidos de acuerdo a la naturaleza propia de estos órganos electos por sistemas normativos internos y, en su caso, revisar el cumplimiento atendiendo a una perspectiva intercultural, lo que además en el presente contexto de contingencia sanitaria, puede ser analizado con mayor comprensión

ante la solicitud de ejercer diversas actuaciones, tal como lo sostuvo la Sala Superior de este Tribunal en la jurisprudencia 18/2018 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**<sup>78</sup>.

Lo anterior no significa que aquellos actos que se han llevado a cabo para cumplimentar la resolución impugnada deban dejarse sin efectos - ya que no se abonaría a la certeza en el presente caso- sin embargo, el cumplimiento dado a la resolución impugnada debe ser flexible y atento en todo momento al contexto de contingencia sanitaria por el que atraviesa el país y en concreto, las comunidades indígenas.

En adición a lo anterior, esta Sala Regional considera que debe atenderse no solamente el proceso electoral en curso en el Estado de Guerrero<sup>79</sup>, sino la problemática de salud del país por la enfermedad COVID-19 y la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas y comunidades indígenas<sup>80</sup>.

Bajo el contexto de la citada enfermedad, la Organización de las Naciones Unidas al emitir la “Guía: Covid-19 y los derechos de los

---

<sup>78</sup> Visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.

<sup>79</sup> Declaratoria formal del inicio del proceso electoral ordinario de Gubernatura del Estado, Diputaciones locales y Ayuntamientos (dos mil veinte-dos mil veintiuno) de nueve de septiembre; consultable en la página electrónica oficial del Instituto local: [http://iepcgro.mx/principal/uploads/gaceta/2020/7ext/declaratoria\\_inicio\\_proceso\\_electoral.pdf](http://iepcgro.mx/principal/uploads/gaceta/2020/7ext/declaratoria_inicio_proceso_electoral.pdf)

<sup>80</sup> Criterio y consideraciones tomadas de la sentencia del juicio federal SCM-JDC-126/2020 y sus acumulados, resuelto por el Pleno de esta Sala Regional el treinta y uno de agosto.

pueblos indígenas”<sup>81</sup>, expuso que:

- La pandemia de COVID-19 afecta **de manera desproporcionada a los pueblos indígenas** y exacerba las desigualdades estructurales subyacentes y la discriminación generalizada.
- Los derechos a la salud de los pueblos indígenas ya estaban en peligro antes de la pandemia, y la situación vulnerable en que se encuentran se ha visto agravada por la crisis, ya que no se han abordado los problemas subyacentes.
- Los pueblos indígenas son particularmente vulnerables a las pandemias, ya que en el pasado han mostrado poca resistencia a las enfermedades respiratorias.
- Los servicios de salud cultural y lingüísticamente accesibles para los pueblos indígenas suelen ser limitados, lo que da lugar a que las pruebas para identificar los casos de infección sean más limitadas o no se realicen, así como a una menor capacidad para tratar a quienes se infectan.

Dicho documento sugirió como medidas de los Estados para la protección del derecho a la salud de las comunidades indígenas sobre la contingencia sanitaria que se enfrenta, entre otras:

- Proporcionar acceso a equipos de protección personal, pruebas y atención de emergencia de importancia primordial para los pueblos indígenas
- Establecer medidas para controlar estrictamente la entrada de cualquier persona en los territorios indígenas -en consulta y cooperación con los pueblos interesados-, mediante

---

<sup>81</sup> Documento consultable en el vínculo [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/OHCHR\\_Guidance\\_COVID19\\_IndigenouspeoplesRights\\_ES.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/OHCHR_Guidance_COVID19_IndigenouspeoplesRights_ES.pdf), cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios.

procedimientos adecuados y sus instituciones representativas- incluidos los profesionales de la salud, el funcionariado público, personas visitantes y las instituciones asociadas. Toda persona que entre en los territorios indígenas debe someterse a pruebas de detección de COVID-19 y a una evaluación médica previa.

Por otra parte, es importante señalar que la “Guía para la atención de pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ante la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”<sup>82</sup>, emitida por el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, previó lo siguiente:

- El Estado mexicano tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la salud y el acceso efectivo a los servicios de salud de todas las personas en el territorio mexicano ante el grave riesgo que implica la enfermedad COVID-19, y en particular para las poblaciones con mayores condiciones de vulnerabilidad como los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en términos de lo dispuesto en los artículos 2 apartado B fracción III, y 4 párrafo cuarto de la Constitución.
- La Jornada de Sana Distancia podrá entenderse no solo en forma individual, sino también en el ámbito colectivo, entre comunidades donde no se ha presentado ningún caso y lugares donde existe propagación. Por lo que, además de sumarnos al llamado de “Quédate en casa”, debe hacerse el llamado de “Quédate en tu comunidad”.

---

<sup>82</sup> Documento consultable en el vínculo <https://www.gob.mx/inpi/articulos/guia-para-la-atencion-de-pueblos-indigenas-y-afroamericano-ante-el-covid-19-en-lenguas-indigenas?idiom=es>, cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en lo dispuesto por la jurisdicción ordinaria al emitir la Jurisprudencia **XX.2o. J/24** y la diversa Tesis aislada **I.3o.C.35 K (10a.)**, citadas previamente.

Adicional a lo expuesto, también se deben atender las recomendaciones emitidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la resolución 1/2020<sup>83</sup>, relativa a la “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas” en la que se destaca que los Estados de la región deben brindar y aplicar perspectivas interseccionales y prestar especial atención a las necesidades y al impacto diferenciado de dichas medidas en los derechos humanos de los grupos históricamente excluidos o en especial riesgo, entre los cuales se encuentran los pueblos indígenas.

Así, en el apartado de los “Pueblos Indígenas”, se destacan dos aspectos<sup>84</sup>:

- El deber de respetar de forma irrestricta el no contacto con los pueblos y segmentos de pueblos indígenas en aislamiento voluntario, dados los gravísimos impactos que el contagio del virus podría representar para su subsistencia y sobrevivencia como pueblo.
- Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia.

---

<sup>83</sup> Consultable en la página electrónica oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>  
Última consulta: veintidós de septiembre.

<sup>84</sup> Contenidos en los párrafos 55 y 57 de dicha resolución 1/2020 que se cita.

Como se desprende de lo anterior, no se debe arriesgar a la comunidad ni a las personas indígenas, ya que en todo momento deben sobreponerse los derechos a la integridad y a la salud de quienes estén vinculados a cumplir la modificación ordenada en la presente sentencia y de todas las personas involucradas en la toma de decisiones al interior del Municipio.

Desde esa perspectiva, esta Sala Regional estima necesario acatar la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que, si bien que el Instituto local podría recabar la información indicada y diseñar el procedimiento de difundirla para los propósitos citados en esta sentencia, lo cierto es que **existe imposibilidad material para realizar, en este momento los actos tendentes a celebrar una asamblea en el Municipio.**

Ello, pues como ha señalado la Secretaría de Salud del Gobierno Federal que establece las medidas preventivas que se deben implementar para mitigar y controlar los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)<sup>85</sup> las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán poner en práctica son -entre otras- **suspender temporalmente y hasta nuevo aviso** de la autoridad sanitaria, los **eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de cien personas.**

---

<sup>85</sup> Mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de marzo consultable en [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020)

En Guerrero, según reportes del Gobierno Estatal<sup>86</sup>, al treinta y uno de julio se encontraba en semáforo rojo, y actualmente tanto la entidad<sup>87</sup> como el Municipio se encuentran en fase naranja<sup>88</sup>, lo que hace evidente, que las reuniones y el eventual contacto con personas integrantes de la Asamblea Municipal de Representantes podrían realizarse hasta que se encuentren en semáforo verde.

Pretender lo anterior pondría en un estado de peligro y mayor peligro a la comunidad indígena en el Municipio, por lo que no se considera acertado insistir en que se lleven a cabo reuniones o acercamientos a fin de acatar lo ahora ordenado en la resolución impugnada.

Tales circunstancias, que se invocan como hechos notorios de conformidad con lo que establece el artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, son trascendentes para determinar la temporalidad en la que deben computarse los efectos que deben decretarse al resolver este asunto, al ser evidente que las personas y comunidades indígenas se encuentran en una situación de vulnerabilidad en materia de salud, lo que se ha acrecentado ante la presente contingencia sanitaria.

En tal perspectiva, las autoridades deben adoptar medidas que no expongan a sus integrantes a situaciones de peligro de contagio, por lo que tal como se anunció, debe modificarse la resolución impugnada para que se incluyan las consideraciones antes descritas, a efecto de

---

<sup>86</sup> “Panorama de Guerrero ante el #COVID-19”. Al treinta y uno de julio (corte al medio día). Datos Visibles en la página electrónica oficial del Gobierno del Estado: <http://guerrero.gob.mx/transparencia/panorama-estatal-covid-19/>

Última consulta: veintiocho de octubre.

<sup>87</sup> Dato consultado en la página oficial del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en la dirección electrónica: <https://coronavirus.gob.mx/datos/#COMNac>

Última consulta: veintiocho de octubre.

<sup>88</sup> Dato consultado en la misma página. Corte por municipios al veinticuatro de septiembre. Consultable en el sitio: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2020/05/Corte-por-municipio-al-24-de-septiembre.pdf>

que **no se compute el plazo en forma estricta para que se dé cabal observancia a la resolución impugnada.**

Así, el plazo para cumplimentar los efectos de la resolución impugnada, deberá ser analizados con flexibilidad y tomando en la situación sanitaria presente, de lo que deberá hacerse cargo el Tribunal local, ya que a él compete la observancia de su propia determinación.

**SEXTO. Prueba superveniente.** Finalmente, no pasa desapercibido que durante la instrucción de los juicios federales, la parte actora ofreció un documento denominado "*prueba superveniente*" con la que pretendió demostrar que las personas coordinadoras del Concejo Municipal tienen una predisposición para negar lo que solicitó en su escrito de petición para que se modifique el método de elección, lo que según su dicho se desprende de las manifestaciones realizadas ante los integrantes de la Comisión de Sistemas Normativos del Instituto local en una reunión de trabajo sostenida entre ambas autoridades para dar cumplimiento a la resolución impugnada, lo que obra en autos del expediente local.

Lo anterior, porque el Coordinador de etnia *Tu'un savi* manifestó que según acuerdos sostenidos con las autoridades comunitarias, se pretendía respaldar la decisión de que se mantuviera el sistema electoral vigente en el municipio, lo que según la parte actora, quedó evidenciado en las manifestaciones vertidas en la minuta de trabajo celebrada entre personal del Instituto local, el referido Coordinador de etnia y el relator Municipal del Concejo Municipal el veinticuatro de marzo.

Ahora bien, de conformidad con lo que señala el artículo 16 párrafo 4 de la Ley de Medios, si bien es cierto que la documental que señala la parte actora surgió con posterioridad a la presentación de las demandas de los presentes juicios porque fue emitida durante la fase de ejecución de la resolución impugnada y en vías de su cumplimiento, también lo es que tales manifestaciones no fueron trascendentes para la resolución de la presente controversia.

Lo anterior, no solamente porque se trata de actuaciones relativas al cumplimiento de la resolución impugnada cuyos efectos vinculantes para el Concejo Municipal **fueron modificados por esta Sala Regional**, sino además porque la manifestación de la persona coordinadora de etnia no podría ser decisiva para determinar el sentido de la opinión de quienes integran la Asamblea Municipal de Representantes, ya que dicho órgano en colegiado, respetando la opinión de cada persona que representa a sus respectivas asambleas comunitarias, es quien debe emitir la correspondiente respuesta a las personas promoventes una vez que cuenten con la información atinente.

En ese sentido, a juicio de esta Sala Regional el ofrecimiento del anterior medio probatorio debe desestimarse, habida cuenta de que la manifestación plasmada en la citada minuta de trabajo no podría tener efectos sobre los actos ordenados en la presente sentencia, ni sobre el sentido decretado.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**PRIMERO.** Se acumula el expediente **SCM-JDC-72/2020** al diverso **SCM-JDC-71/2020**, por lo que se deberá glosar copia certificada de la sentencia al expediente acumulado.

**SEGUNDO.** Se **modifican** los efectos de la resolución impugnada en los términos descritos en la presente sentencia.

**Notifíquese** la presente sentencia, **por correo electrónico a la parte actora<sup>89</sup>**, al **Tribunal local y al Instituto local**; **por estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados, en el entendido que Laura Tetetla Román funge por Ministerio de Ley, con motivo de la ausencia justificada de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**HÉCTOR ROMERO BOLAÑOS**

---

<sup>89</sup> Por así haberlo solicitado en su escrito de demanda.

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA EN  
FUNCIONES**

**JOSÉ LUIS  
CEBALLOS DAZA**

**LAURA TETETLA  
ROMÁN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS  
EN FUNCIONES**

**MAYDEN DIEGO ALEJO**