



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO (Y
PERSONAS CIUDADANAS)**

EXPEDIENTE: SCM-JDC-348/2023

PARTE ACTORA: MELQUIADES
GREGORIO PORFIRIO Y OTRAS
PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA DEL ESTADO DE
GUERRERO

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIA: GREYSI ADRIANA
MUÑOZ LAISEQUILLA¹

Ciudad de México, a siete de diciembre de dos mil veintitrés.²

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha **revoca** el acuerdo **108/SE/04-11-2023**, dictado el cuatro de noviembre por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, de conformidad con lo siguiente.

INDICE

G L O S A R I O	2
A N T E C E D E N T E S	3
R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S	8
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	8
SEGUNDO. Perspectiva intercultural	9
TERCERO. Salto de instancia	15
CUARTO. Requisitos de procedibilidad	18

¹ Con la colaboración de Ángel Alejandro Sandoval López.

² En adelante las fechas se entenderán referidas a dos mil veintitrés, salvo precisión expresa de otro.

QUINTO. Identificación del tipo de Conflicto. 19

SEXTO. Estudio de fondo...... 20

1. Síntesis de lo decidido en el Acuerdo del Instituto local. 20

2. Síntesis de los Agravios de la parte actora. 21

3. Marco Normativo sobre la autonomía y libre determinación de los Pueblos y Comunidades Indígenas en la elección de sus autoridades...... 22

4. Análisis del caso. 25

5. Efectos. 45

R E S U E L V E 45

G L O S A R I O

Acuerdo	Acuerdo 108/SE/04-11-2023, por el que se aprobó la respuesta a la solicitud de nueve de mayo de dos mil veintitrés, realizada por Comisarios y Delegados, en su calidad de ciudadanos indígenas del Municipio de Ñuu Savi, Guerrero y se propuso la procedencia de la solicitud del cambio de modelo de elección
Autoridad responsable, responsable o Instituto local	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Congreso local	Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero
Constitución federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y personas ciudadanas)
Juicio de la ciudadanía local	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del Ciudadano (previsto en la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero)
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley local	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
Nuevos Municipios	Municipios de Santa Cruz del Rincón,



	San Nicolás, Ñuu Savi y Las Vigas, en Guerrero.
Parte actora	Melquiades Gregorio Porfirio, Felipe García Camilo, Carmela Laureano Cirenia, Inocencio Ricardo Lucio y Mercedes Victoriano Catarina, ostentándose como personas indígenas de la etnia Ñuu Savi, Guerrero.
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

A N T E C E D E N T E S

I. Creación del Municipio Ñuu Savi.

1. Decreto Número 861. El treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, el Congreso local aprobó el Decreto por el cual creó el Municipio de Ñuu Savi, Guerrero conformado por 37 (treinta y siete comunidades) que formaban parte del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero.

2. Decreto Número 161. El trece de enero de dos mil veintidós, el Congreso local aprobó el Decreto por el que se adicionaron los nuevos Municipios de Santa Cruz del Rincón, San Nicolás, Ñuu Savi y Las Vigas al artículo 27 de la Constitución Local.

3. Designación de Ayuntamientos instituyentes. El veinte de octubre de dos mil veintidós, el Congreso local aprobó el Acuerdo Parlamentario, por el que emitió los criterios para el análisis y aprobación de la designación de las personas integrantes de los Ayuntamientos Instituyentes de los Nuevos Municipios.

4. Celebración de la Asamblea General Resolutiva. El trece de noviembre de dos mil veintidós, el Municipio Ñuu Savi en la comunidad de Ocotlán aprobó mediante asamblea general las propuestas de designación de personas propietarias y suplentes para la integración de su Cabildo Instituyente 2022-2024.

5. Solicitud de prórroga para dictaminar. El treinta de noviembre del dos mil veintidós, la Comisión de Asuntos Políticos y Gobernación de Congreso local emitió el Acuerdo Parlamentario por el que solicitó a la Mesa Directiva del propio Congreso, le otorgara una prórroga para presentar al Pleno para su discusión y aprobación, las propuestas con proyecto de Decreto por el que se designarían a las personas integrantes de los Ayuntamientos Instituyentes de los Nuevos Municipios.

Esta solicitud fue acordada favorablemente por la Mesa Directiva mediante Acuerdo aprobado el uno diciembre de dos mil veintidós.

6. Acuerdo Parlamentario de elegibilidad de integrantes de Ayuntamientos Instituyentes. El dieciséis de febrero, la Comisión Permanente del Congreso local aprobó el Acuerdo Parlamentario por el que declaró la elegibilidad de las personas que serían propuestas para integrar los Ayuntamientos Instituyentes.

7. Decreto Número 429. El nueve de marzo, el Pleno del Congreso local aprobó el Decreto por el que ratificó el Acuerdo Parlamentario aprobado por la Comisión Permanente el dieciséis de febrero, por el que se declararon las personas elegibles y, por ende, como propuestas para la designación de integrantes de los Ayuntamientos Instituyentes de los municipios de Ñuu Savi, San Nicolás, Santa Cruz del Rincón y Las Vigas, Guerrero.

II. Primera cadena impugnativa sobre inconformidades en el proceso de designación del Ayuntamiento instituyente.

1. Presentación de Juicio de la ciudadanía local. El veintidós de febrero, Roberta Castro de los Santos, Melquiades Gregorio Porfirio y Felipe García Camilo, por su propio derecho y en



calidad de indígenas, integrantes del Comité Gestor y representantes de las comunidades del municipio de Ñuu Savi, presentaron demanda contra los Acuerdos Parlamentarios de uno de diciembre de dos mil veintidós y de dieciséis de febrero, aprobados por el Pleno y por la Comisión Parlamentaria, respectivamente.

2. Sentencia TEE/JEC/015/2023 Y TEE/JEC/023/2023 ACUMULADO. El veintisiete de abril, el Tribunal local emitió la sentencia correspondiente, en la que, entre otras cuestiones, determinó lo siguiente:

- Confirmar la validez y legalidad de los Acuerdos Parlamentarios impugnados;

- Declaró fundado el agravio relativo a la omisión del Congreso local y, en consecuencia, le ordenó que proveyera lo necesario para concluir el **procedimiento de designación** de las personas que habrían de integrar el Ayuntamiento Instituyente del Municipio de Ñuu Savi, Guerrero

- El Congreso local debía considerar que esa designación debía realizarla dentro de los plazos legales que permitieran que la posible presentación de la solicitud y el desarrollo del procedimiento de consulta, en su caso, del cambio de elección, fueran posibles y aplicables para el proceso electoral 2023-2024,

- El Congreso debía tomar en cuenta que el método para que las comunidades avalaran esas propuestas, debería cumplir con los estándares de un procedimiento apropiado, en corresponsabilidad con las comunidades indígenas, atendiendo las particularidades culturales propias del municipio Ñuu Savi;

- Vinculó a la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política del Congreso local, respecto al cumplimiento de la sentencia; y

- Por la urgencia del caso, dio vista al Instituto local, ante la posible solicitud que le fuera presentada.

3. SCM-JDC-133/2023. A fin de controvertir la sentencia anteriormente referida, diversas ciudadanas y ciudadanos que se autoadscribieron como personas originarias del municipio Ñuu Savi presentaron Juicio de la Ciudadanía, el cual quedó radicado en esta Sala Regional con la clave SCM-JDC-133/2023.

La sentencia respectiva fue dictada por esta Sala el dieciocho de mayo, en la cual se confirmó, en lo que fue materia de impugnación, la sentencia impugnada.

4. Cumplimiento de la resolución TEE/JEC/015/2023 Y TEE/JEC/023/2023 ACUMULADO (Designación del Ayuntamiento Instituyente).

El diecisiete de agosto el Congreso local emitió el decreto 474, mediante el cual nombró al **Ayuntamiento Instituyente del Municipio Ñuu Savi**, Guerrero, para lo cual tomó en consideración el acta de asamblea general resolutive del Municipio Ñuu Savi de trece de noviembre de dos mil veintidós, designando a las siguientes personas:

Cargo	Nombre
Presidencia	Donaciano Morales Porfirio
Sindicatura Procuradora	Eusebia de los Santos Hermelinda
Regiduría	Victor Bernabé Porfirio
Regiduría	Hermelinda Campos Leova
Regiduría	Inocente Morales Álvarez
Regiduría	Maribel García Maximino
Regiduría	Rodrigo Silverio Guadalupe
Regiduría	Divina Oropeza De la Luz

III. Solicitud ante el Instituto Local.

1. Solicitud ante el Instituto local. El nueve de mayo, diversas personas ostentándose con el carácter de autoridades y representantes de la comunidad de Ñuu Savi presentaron escrito ante el Instituto local por el cual, en esencia, solicitaron se les incorporara y contemplara dentro del catálogo de Municipios regidos por el Sistema Normativo Interno para el Proceso Electoral Local 2023-2024, a efecto de que se les permitiera elegir a sus autoridades municipales mediante sus sistemas normativos indígenas.



2. Requerimiento. El seis de julio, el Instituto local emitió el Acuerdo por el cual se aprobó el requerimiento para que la ciudadanía y las autoridades comunitarias del Municipio Ñuu Savi, subsanaran la solicitud de inclusión y organización de elección de integrantes del Ayuntamiento Municipal mediante sistema normativo interno, por lo que les solicitó que en un plazo no mayor a quince días naturales, presentaran diversa documentación.

3. Acuerdo impugnado. El cuatro de noviembre, el Instituto local aprobó el Acuerdo 108/SE/04-11-2023, por el que se dio respuesta a la solicitud de nueve de mayo, en la que en esencia determinó que el Municipio Ñuu Savi llevaría a cabo sus elecciones en el Proceso Electoral Ordinario de Diputaciones y Ayuntamientos 2023-2024 **mediante el sistema de partidos políticos.**

Asimismo, determinó la procedencia de la solicitud, relativa al cambio de modelo de elección de autoridades municipales, del sistema de partidos políticos al sistema normativo interno, el cual, en su caso, **tendría efectos hasta el proceso electoral inmediato posterior al que tendrá verificativo en dos mil veinticuatro.**

IV. Juicio de la Ciudadanía Federal.

1. Demanda. A fin de impugnar el Acuerdo anterior, el pasado once de noviembre la parte actora presentó demanda ante el Instituto local, en la cual solicitó su remisión a esta Sala Regional para que fuera este órgano jurisdiccional federal el que sustanciara y resolviera lo conducente mediante salto de instancia.

2. Recepción y turno. El dieciséis de noviembre siguiente se recibió la demanda, y en la misma fecha la Magistrada

Presidenta acordó la integración del expediente **SCM-JDC-348/2023** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado José Luis Ceballos Daza para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

3. Radicación. Por acuerdo de diecisiete de noviembre, el Magistrado instructor radicó el expediente en la ponencia a su cargo.

4. Admisión. Mediante proveído de veintidós de noviembre, el Magistrado instructor admitió a trámite la demanda de Juicio de la Ciudadanía al estimar colmados los requisitos formales de la demanda.

5. Cierre de instrucción. En su oportunidad, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, el Magistrado instructor cerró la instrucción

R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, al ser promovido por ciudadanas y ciudadanos que se ostentan como indígenas de la etnia Ñuu Savi, Guerrero, para controvertir el Acuerdo por el que el Instituto local determinó que el Municipio Ñuu Savi llevaría a cabo sus elecciones en el Proceso Electoral Ordinario 2023-2024 mediante el sistema de partidos políticos, lo cual desde su perspectiva vulnera sus derechos político-electorales, supuesto de competencia de esta Sala Regional, además de que tales hechos tienen lugar en una entidad federativa en la que ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:



Constitución federal: Artículos 41, párrafo tercero, base VI; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: Artículos, 166, fracción III, inciso c) y 176 fracción IV.

Ley de Medios: Artículos, 79, párrafo primero; 80, párrafo primero, inciso f), y 83 párrafo primero, inciso b), fracción I.

Acuerdo INE/CG130/2023.³ Aprobado por el Consejo General del INE, en el cual establece el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales y la ciudad que será cabecera de cada una de ellas.

SEGUNDO. Perspectiva intercultural.

Con independencia del régimen bajo el cual deben llevarse a cabo las elecciones en el municipio de Ñuu Savi, dado que las personas que presentan el medio de impugnación se autoadscriben como integrantes indígenas de la etnia Ñuu Savi y señalan que en el citado municipio se rigen por sistemas normativos indígenas, el presente asunto debe **juzgarse bajo una perspectiva intercultural.**

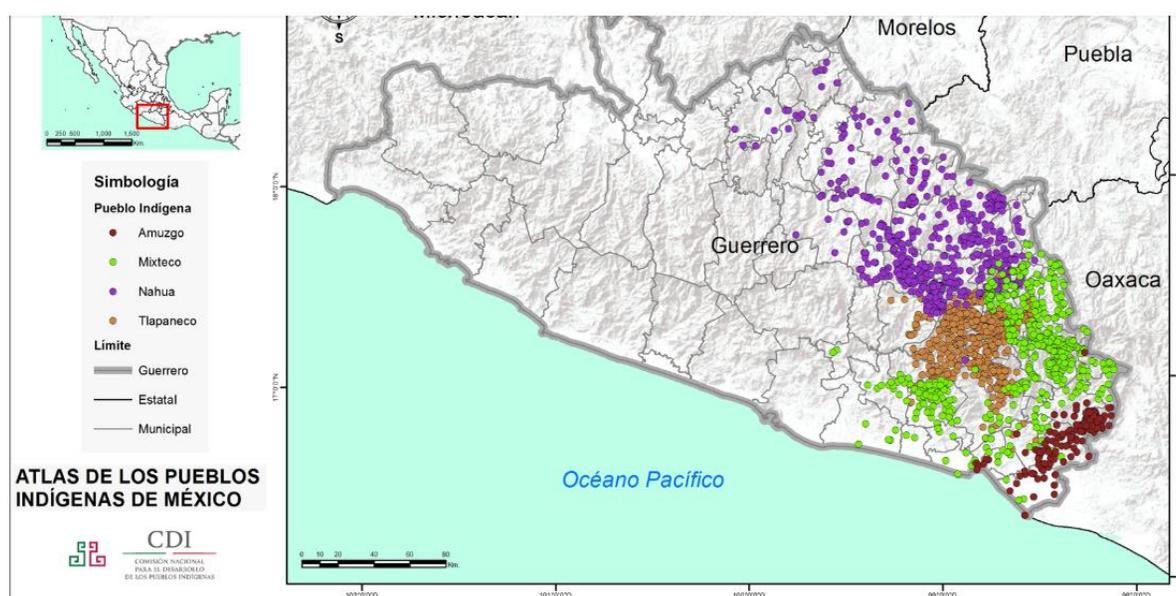
En ese sentido, es necesario atender al contexto de dicho municipio por tratarse de un municipio de nueva creación; cabe precisar que en el Estado de Guerrero hay 515,487 (quinientas quince mil cuatrocientas ochenta y siete) personas mayores de 3 (tres) años que hablan alguna lengua indígena, siendo las más habladas las siguientes⁴:

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de marzo de dos mil veintitrés.

⁴ De acuerdo a los datos del Censo 2020, consultable en <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/diversidad.aspx?tema=me&e=12#:~:text=En%20Guerrero%20hay%20515%2C487%20personas.que%20hablan%20alguna%20lengua%20ind%C3%ADgena.&text=49%2C400-.FUENTE%3A%20INEGI.,de%20Poblaci%C3%B3n%20y%20Vivienda%202020.&text=De%20cada%20100%20personas%20que.ind%C3%ADgena%2C%2012%20no%20hablan%20espa%C3%B1ol.>

Lengua indígena	Número de hablantes 2020
Náhuatl	180,628 (ciento ochenta mil seiscientos veintiocho)
Mixteco	149,600 (ciento cuarenta y nueve mil seiscientos)
Tlapaneco	133,465 (ciento treinta y tres mil cuatrocientos sesenta y cinco)
Amuzgo	49,400 (cuarenta y nueve mil cuatrocientos)

Ubicadas de la siguiente manera:



5

Aunado a ello, en Guerrero hay 303,923 (trescientas tres mil novecientos veintitrés) personas que se autorreconocen como afroamericanas o afrodescendientes.

Expuesto lo anterior, el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero contaba con 133 (ciento treinta y tres) localidades, y 69,123 (sesenta y nueve mil ciento veintitrés) habitantes, municipio que llevó a cabo sus elecciones por sistemas normativos indígenas por primera vez en el año 2018 (dos mil dieciocho) luego de una larga cadena impugnativa que dio inicio

⁵Mapa visible en <http://atlas.inpi.gob.mx/guerrero-2/>



en 2014 (dos mil catorce)⁶, y cuenta con los siguientes porcentajes de etnicidad⁷:

ETNICIDAD	
Población que habla lengua indígena ¹	34.49 %
Población que no habla español de los hablantes de lengua indígena ²	29.19 %
Lenguas indígenas más frecuentes	
Mixteco	65.3 %
Tlapaneco	33.7 %
Población que se considera afroamericana negra o afrodescendiente	10.05 %

¹ De 3 años y más.

No obstante, conforme al decreto 861 de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, se escindió de Ayutla de los Libres un grupo de comunidades, dando lugar a la creación del municipio Ñuu Savi, Guerrero contemplando 11,900 (once mil novecientos) habitantes y 37 (treinta y siete) comunidades de la lengua Tu'un savi⁸, de las previamente referidas:

Siendo las siguientes localidades:

1. Coapinola.
2. Ahuacachahue.
3. La Angostura.
4. Mezón Zapote.
5. El Potrero.
6. San Felipe.
7. Quiahuitepec.
8. El Coquillo.
9. La Palma.
10. La Concordia.
11. El Coyul.
12. El Platanar.
13. El Paraíso.
14. Plan del Paraíso.
15. El Charquito.
16. Vista Alegre.
17. Ocote Amarillo.
18. El Charco.
19. Coxcatlán San Pedro.
20. San Antonio Abad.
21. Tierra Blanca.
22. Cumbres de Cotzalzin.
23. El Tepunte.
24. Chacalapa.
25. El Piñal.
26. Ahuexutla.
27. La Fátima.
28. Ojo de Agua.
29. La Cortina.
30. San Martín.
31. Arroyo Ocotlán.
32. Ocotlán.
33. Juquila.
34. Cumbres de Yolotepec.
35. Vista Hermosa.
36. Rancho Ocoapa.
37. El Mezoncillo.

⁶ Ver sentencias de los juicios SDF-JRC-1/2016 y acumulados y SDF-JDC-295/2016 y SDF-JDC-296/2016 acumulados.

⁷

https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197858.pdf

⁸ Conforme a lo establecido en la foja 6 del acuerdo impugnado.



El nombre del nuevo municipio “Ñuu Savi” proviene del idioma mixteco: Ñuu Savi ‘pueblo, lluvia’ y significa Pueblo de la lluvia, es de resaltar que es el vocablo con el cual se aut nombra el Pueblo mixteco⁹.

Cabe precisar que, para la aprobación de dicho decreto se reconoció que dichas localidades contaban con tradiciones, usos, costumbres y trayectoria histórica y dote de identidad; y por ello para la creación del municipio se tomaron en cuenta diversas actas de asamblea o con autoridades tradicionales, agrarias y ejidales, donde otorgaban su anuencia y recursos para la creación del nuevo municipio.

Inclusive, para el trámite de creación del nuevo municipio el Congreso local estuvo tomando en consideración a los órganos comunitarios denominados Comité de Gestoría para la Creación del nuevo municipio en la Zona Ñuu Savi y Autoridades comunitarias del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, con independencia de las asambleas comunitarias que se realizaron al efecto.

De esta manera, para la resolución de la controversia planteada en este caso, esta Sala Regional centrará su determinación sobre la base de una perspectiva intercultural al reconocer que la parte actora como integrantes del Pueblo mixteco tienen los derechos que le son reconocidos en el artículo 2º de la Constitución federal.

Ello de conformidad con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, en la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos

⁹<https://www.gob.mx/inpi/articulos/etnografia-del-pueblo-mixteco-nuu-savi>



Indígenas, así como en los diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte¹⁰.

En este contexto, acorde a las disposiciones de la Constitución federal, de los tratados internacionales, la jurisprudencia aplicable, así como de la GUÍA DE ACTUACIÓN PARA JUZGADORAS Y JUZGADORES 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 Nación¹¹, esta Sala Regional resolverá acorde a los siguientes elementos:

- a) Respetar el derecho a la autoadscripción y autoidentificación como pueblo o persona indígena¹².
- b) Reconocer el pluralismo jurídico y que el derecho indígena cuenta con principios, instituciones y características propias¹³.
- c) Acudir a las fuentes adecuadas para conocer las instituciones y reglas vigentes¹⁴.
- d) Considerar las especificidades culturales de los pueblos y

¹⁰ 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, entre otros.

¹¹ Protocolo que, si bien no es vinculante, sí constituye una herramienta para las y los juzgadores, para resolver los asuntos en que se ven involucrados los derechos de personas pertenecientes a las comunidades o pueblos originarios.

¹² Artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 1.2 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, y jurisprudencia de la Sala Superior 12/2013 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.**, consultable en 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.

¹³ Artículo 2 apartado A fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como las tesis XLVIII/2016 de la Sala Superior, de rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 93, 94 y 95; y LIII/2016 con el rubro **SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO.**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016, páginas 134 y 135.

¹⁴ Tesis XLVIII/2016 de la Sala Superior, citada previamente.

personas indígenas¹⁵.

- e) Maximizar el principio de libre determinación¹⁶.
- f) Aplicar los estándares de derechos humanos reconocidos a las comunidades y personas indígenas, de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación¹⁷.
- g) Garantizar el acceso a la justicia para obtener la protección contra la violación de sus derechos¹⁸.

Al respecto, para lograr el pleno acceso a la jurisdicción deben ser observadas, además, las reglas siguientes:

- a) Permitir el planteamiento de argumentos por parte de personas u órganos ajenos al litigio, que ofrecen su opinión, (figura conocida como *amicus curiae*, es decir, amigos o amigas de la Corte)¹⁹.
- b) Valorar la necesidad de designar una persona intérprete que traduzca las actuaciones²⁰.
- c) Tomar en cuenta el contexto del caso, al allegarse de la información necesaria²¹.

¹⁵ Artículos 2 apartado A fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

¹⁶ Artículo 5 inciso a) del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes; y 4, 5, 8 y 33.2 de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el *Protocolo referido*.

¹⁷ Artículos 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2.1 y 3.1 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, y 1 de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁸ Artículos 2 apartado A fracción VIII, 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes y 40 de la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁹ Jurisprudencia 17/2014 de la Sala Superior, de rubro **AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS.**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014, páginas 15 y 16.

²⁰ Artículos 2 apartado A fracción IV de la Constitución federal, 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, y la jurisprudencia 32/2014 de la Sala Superior con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA.**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 15, 2014, páginas 26 y 27.

²¹ Jurisprudencia 9/2014 de la Sala Superior con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A**



- d) Suplir totalmente los agravios que implica, incluso, su confección ante su ausencia²².
- e) Ponderar de las situaciones especiales, para tener por debidamente notificado un acto o resolución²³.
- f) Flexibilizar la legitimación activa y representación para promover los medios de impugnación en materia electoral²⁴.
- g) Flexibilizar las reglas probatorias (aunque se conserva la obligación de aportar las pruebas necesarias para apoyar sus afirmaciones)²⁵.
- h) La obligación de interpretar los requisitos procesales de la forma más favorable al ejercicio del derecho de acceso a la justicia²⁶.

TERCERO. Salto de instancia.

La parte actora solicita a esta Sala Regional que conozca su pretensión en salto de instancia ya que, desde su perspectiva,

PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA), consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014, páginas 17 y 18.

²² Jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior con el rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES., consultable en Compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral 1997-2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 225 y 226.

²³ Jurisprudencia 15/2010 de la Sala Superior con el rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA., consultable en Compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral 1997-2013, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 223 a 225.

²⁴ Jurisprudencia 27/2011 de la Sala Superior con el 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., consultable en la Compilación 1997-2013, de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 217 a 218.

²⁵ Tesis XXXVIII/2011 de la Sala Superior, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. REGLAS PROBATORIAS APLICABLES EN LOS JUICIOS ELECTORALES (LEGISLACIÓN DE OAXACA), consultable en Compilación 1997-2013, de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tesis, Volumen 2, Tomo I, páginas 1037 a 1038; y jurisprudencia 18/2015 de la Sala Superior con el rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA NO EXIME DEL CUMPLIMIENTO DE CARGAS PROBATORIAS, SIEMPRE QUE SU EXIGENCIA SEA RAZONABLE Y PROPORCIONAL., consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 17, 18 y 19.

²⁶ Jurisprudencia 28/2011 de la Sala Superior con el rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE., consultable en Compilación 1997-2013, de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 221 a 223.

dado lo avanzado del proceso electoral ordinario en el Estado de Guerrero, así como ante la excesiva dilación del Instituto local de dar respuesta a la solicitud presentada desde el nueve de mayo, acudir ante el Tribunal local afectaría el derecho de la comunidad a elegir a sus autoridades municipales bajo el régimen de sistemas normativos internos, el cual ha imperado en esa comunidad desde que pertenecían al Municipio de Ayutla de los Libres, en esa entidad federativa.

Esta Sala Regional considera que la excepción al principio de definitividad está **justificada** por las siguientes razones.

Los artículos 41 y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución federal y el 80, párrafo primero, inciso f) de la Ley de Medios, disponen que el Juicio de la Ciudadanía solo procede contra actos y resoluciones definitivas y firmes, por lo que exige agotar las instancias previas establecidas en la ley, mediante las cuales pueda modificarse, revocarse o anularse el acto impugnado.

No obstante, la Sala Superior ha sostenido que los recursos ordinarios deben agotarse antes de acudir a este Tribunal Electoral, siempre y cuando sean eficaces para restituir a quien los promueva en el goce de sus derechos político-electorales transgredidos.

También ha señalado que cuando el agotamiento de dichos recursos previos se traduzca en una amenaza para los derechos sustanciales que son objeto del litigio, es válido que este Tribunal Electoral conozca directamente el medio de impugnación, para cumplir el mandato del artículo 17 de la Constitución federal, relativo a la garantía de una tutela jurisdiccional efectiva.

Así, cuando exista alguno de los supuestos señalados, el agotamiento de tales instancias será optativo y la persona



afectada podrá acudir directamente ante las autoridades jurisdiccionales federales.

Este criterio ha sido recogido en la jurisprudencia 9/2001 del índice de este Tribunal Electoral, de rubro: **“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO.”**

Esto, pues de conformidad con el artículo 268, tercer párrafo de la Ley Electoral local, el proceso electoral ordinario de diputaciones locales y Ayuntamientos en la entidad dio inicio desde el ocho de septiembre, por lo cual resulta imperante que, sin mayor dilación, se defina el sistema bajo el cual el nuevo municipio “Ñuu Savi” elegirá a sus autoridades.

Por ello, considerando que la ciudadanía en general y, particularmente, los pueblos y comunidades indígenas, tienen derecho a tener certeza respecto del sistema por el cual elegirán a sus autoridades, y dado que el proceso electoral bajo el sistema de partidos políticos en Guerrero ya ha dado inicio, esta Sala Regional considera que debe conocer la controversia saltando la instancia para definir si fue correcta o no la determinación tomada por la autoridad señalada como responsable, respecto al sistema por el cual el nuevo municipio “Ñuu Savi” elegirá a sus autoridades.

Cabe resaltar que se colma el requisito de oportunidad, toda vez que el acuerdo impugnado se notificó personalmente a la parte actora el siete de noviembre, por lo que, si la demanda se presentó el siguiente once, ello se hizo de manera oportuna, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 11 de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en

Materia Electoral del Estado de Guerrero²⁷.

CUARTO. Requisitos de procedibilidad.

Esta Sala Regional considera que el Juicio de la ciudadanía reúne los requisitos establecidos en los artículos 7, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1; 79, párrafo 1; 80, párrafo 1, inciso f) y 81 de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente.

a. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella se asienta la firma autógrafa de la parte actora, quien identifica el acto reclamado, así como los hechos y agravios en los que funda su pretensión.

b. Legitimación e interés jurídico. La parte actora cuenta con legitimación e interés jurídico para promover este medio de impugnación, al ostentarse como ciudadanas y ciudadanos que se ostentan como indígenas de la etnia Ñuu Savi, Guerrero²⁸, aunado al hecho de que forman parte de las personas que presentaron la solicitud ante el Instituto local, respecto de llevar a cabo la elección de sus autoridades bajo su sistema normativo interno, la cual motivó la emisión del acuerdo impugnado.

De ahí que se cumplan con los requisitos en análisis.

c. Definitividad y oportunidad. Tal como quedó expuesto, en el presente caso se actualiza una excepción al principio de definitividad que permite conocer la impugnación promovida en su contra a través del salto de la instancia previa (*per saltum*) y

²⁷ Conforme al texto de la jurisprudencia 9/2007 de rubro: **PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL.** Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 1, Número 1, 2008, páginas 27 a 29.

²⁸ En términos de la Jurisprudencia 12/2013, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.** Consultable en la 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.



la oportunidad de la demanda está satisfecha.

QUINTO. Identificación del tipo de Conflicto.

Esta Sala Regional, debe tomar en consideración el tipo de conflicto que se resuelve, con la finalidad de atenderlo de manera óptima y maximizar los derechos de las personas integrantes de las comunidades, los derechos colectivos frente a los individuales o los derechos de la comunidad frente a intervenciones estatales, en términos de la jurisprudencia 18/2018 de la Sala Superior 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.**

Conforme a esa jurisprudencia, los conflictos pueden ser clasificados como intracomunitarios, extracomunitarios o intercomunitarios, en atención a lo siguiente:

- **Conflictos intracomunitarios.** Se materializan cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios integrantes; conflictos en los que se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de las personas en lo individual o grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.
- **Conflictos extracomunitarios.** Aparecen cuando los derechos de las comunidades se encuentran en tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad. En estos casos, se analiza y pondera la necesidad de cualquier interferencia o decisión externa, y se privilegia la adopción de “protecciones externas” a favor de la autonomía de la comunidad.

- **Conflictos intercomunitarios.** Se presentan cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí. En estos casos, las autoridades estatales, destacadamente los órganos jurisdiccionales, deben proteger a las comunidades de interferencias o violaciones a su autodeterminación frente a otras.

En el presente caso, se trata de un conflicto extracomunitario porque, tal como se advierte de los hechos expuestos, la parte actora estima incorrecta la emisión del acuerdo del Instituto local, que dio respuesta a su solicitud para llevar a cabo la elección de sus autoridades municipales mediante su sistema normativo interno.

SEXTO. Estudio de fondo.

1. Síntesis de lo decidido en el Acuerdo del Instituto local.

En esencia, en el acuerdo aprobado por el Instituto local se determinó que al nuevo Municipio de Ñuu Savi se le tiene considerado dentro del sistema de partidos políticos, ya que antes de los noventa días al inicio del actual Proceso Electoral local no se contó con alguna determinación del Congreso local que indicara un sistema distinto.

Asimismo, se determinó que, de las constancias y documentales en poder del Instituto local, se concluía que las y los solicitantes cumplieron los requisitos legales necesarios, por lo cual se determinaba la procedencia de la solicitud para el cambio de modelo de elección, al sistema normativo interno; no obstante, este tendría verificativo, en su caso, para el proceso electoral inmediato posterior al que tendrá verificativo en dos mil veinticuatro.



2. Síntesis de los Agravios de la parte actora.

Señala la parte actora que se vulnera el derecho constitucionalmente reconocido a seguir eligiendo a sus autoridades municipales mediante el sistema normativo interno, pues la responsable indebidamente considera que no por el hecho de haber pertenecido a un Municipio que se rige por sistema normativo interno, les corresponde continuar eligiendo mediante ese sistema a sus autoridades internas.

Asimismo, la parte actora señala que la responsable deja de observar que las distintas comunidades pertenecientes al Municipio Ñuu Savi solicitaron dar continuidad al sistema normativo interno para elegir a sus autoridades municipales.

Aunado a ello, refiere que la responsable vulnera sus derechos político-electorales, así como el derecho de autodeterminación y autogobierno de los pueblos indígenas, debido a que, además de imponerles el sistema de partidos políticos para la elección de sus autoridades municipales, también lo hizo fuera de un plazo cierto, real y determinado para que estuvieran en oportunidad de realizar, organizar y desarrollar su proceso electivo municipal conforme a su sistema normativo interno.

Además, alegan violaciones a los principios de exhaustividad, legalidad, máxima publicidad y de congruencia, al variar indebidamente la pretensión planteada en la solicitud que presentaron ante la responsable. Esto, pues consideran que indebidamente la responsable estimó que la pretensión de las personas solicitantes fue el cambio de elección de autoridades municipales de sistema normativo interno al de partidos políticos.

Estiman que la respuesta de la responsable debía ser en el sentido de seguir reconociendo el derecho del Nuevo Municipio

de Ñuu Savi a elegir a sus autoridades municipales mediante su sistema normativo interno, el cual han venido realizando desde las elecciones que celebraban en el Ayuntamiento de Ayutla de los Libres, Municipio al que pertenecían, y no como lo realizó, en el sentido de considerar que solicitaron un cambio en el sistema de elección.

En suma, consideran que se vulnera sus derechos político-electorales, así como su derecho de autodeterminación y autoorganización, por la indebida imposición del sistema de partidos políticos para la elección de sus autoridades municipales. Ello, pues consideran que la sola creación del Nuevo Municipio Ñuu Savi, no puede en automático cambiar el sistema de elección que imperaba en la población habitante, aunado a que este cambio de sistema tampoco se realizó mediante algún documento formal que así lo determinara.

3. Marco Normativo sobre la autonomía y libre determinación de los Pueblos y Comunidades Indígenas en la elección de sus autoridades.

El artículo 2o de la Constitución federal, en su apartado A, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, por consecuencia, a su autonomía.

Tal precepto, dispone que este derecho comprende la autonomía para: i) decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, en su fracción I; ii) aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, en los que se deben respetar los derechos humanos, en su fracción II; y iii) **elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en su fracción III.**



El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Ley Electoral, la Constitución local y la Ley local **reconocen y garantizan el derecho de pueblos y comunidades indígenas a su libre determinación, autonomía y autogobierno, entre otras cuestiones, para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.**

También, reconocen que en la regulación y solución de sus conflictos internos pueden aplicar sus propios sistemas normativos, y que tienen autonomía para **elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas culturales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.**

Además, establecen que tienen derecho a tener 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.

Asimismo, el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo, establece que los pueblos indígenas deben tener el derecho de **conservar sus costumbres e instituciones propias**, siempre que sean compatibles con los derechos humanos reconocidos en el sistema jurídico nacional e internacional.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso Yatama vs Nicaragua, sostuvo que el Estado debe **considerar a las comunidades indígenas en las instituciones y órganos estatales desde sus propias instituciones y de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización**, siempre que sean

compatibles con los derechos humanos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Asimismo, en la Jurisprudencia 19/2014, de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO**, determinó que el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía, comprende lo siguiente:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y defensa de su autonomía para elegir a sus autoridades o representantes acorde con su sistema normativo interno y respetando los derechos humanos de sus integrantes; y
- 2) El ejercicio de sus formas de gobierno con sus normas, procedimientos y prácticas, para respetar sus instituciones políticas y sociales.
- 3) La participación plena en la vida política del Estado, y
- 4) La intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

A partir de ello, la Sala Superior ha reiterado que para el pleno respeto del derecho de autodeterminación en la elección de sus autoridades deben aplicarse las normas de la comunidad, sin que tengan que seguirse escrupulosamente los principios rectores y organizacionales de toda elección por partidos políticos, contemplados en la Constitución federal para que se les reconozca validez siempre que no exista vulneración a derechos fundamentales.



De manera destacada, 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**, la Sala Superior ha determinado que los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el **principio de maximización de la autonomía**, salvaguardando y protegiendo el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo cual 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.

Como complemento a este principio de maximización de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, la Sala Superior ha destacado el **principio de mínima intervención** de los órganos del Estado mexicano en la autoorganización de los pueblos y comunidades indígenas, el cual exige que las autoridades estatales busquen la menor injerencia en los asuntos internos indígenas, en aquellos casos en que sea necesario que el Estado intervenga para tutelar derechos fundamentales, el pacto federal, la soberanía de los Estados o la autonomía de la Ciudad de México.²⁹

4. Análisis del caso.

Tomando en consideración el carácter con el que comparece la parte actora, en caso de ser necesario, se suplirán de manera total los agravios, atendiendo el acto del que realmente se duele, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de

²⁹ SUP-REC-161/2023 y SUP-REC-29/2020 y ACUMULADOS.

congruencia y contradicción³⁰.

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido³¹ que debe corregirse cualquier tipo de defecto o insuficiencia de la demanda, a fin de evidenciar la verdadera intención de la parte actora, debiéndose valer, incluso, de los elementos que integran el expediente, y actuar en consecuencia, pues esta medida es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de las colectividades indígenas, afroamericanas y sus integrantes.

Ahora bien, dada la estrecha vinculación que guardan los agravios expuestos por la parte actora, éstos se analizarán de manera conjunta, conforme a lo siguiente:

Son **fundados** los agravios expuestos por la parte actora, toda vez que se **varió el planteamiento realizado en la solicitud presentada ante el Instituto local y debió reconocerse el ejercicio de autonomía y libre determinación** realizado por la comunidad en el sentido de que **el municipio Ñuu Savi llevará a cabo sus elecciones por su sistema normativo propio**, en atención a lo siguiente:

Previo al inicio del proceso electoral en la entidad federativa, el nueve de mayo diversas personas en su carácter de integrantes del Comité Gestor, Autoridades comunitarias y ciudadanos indígenas del **Municipio Ñuu Savi** solicitaron al Instituto electoral que el municipio **fuera incorporado y contemplado dentro del catálogo de Municipios regidos a través del sistema normativo interno**.

Lo anterior, para dar continuidad al ejercicio de **autonomía y libre determinación** que llevaban a cabo cuando formaban

³⁰ Jurisprudencia 13/2008 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**. Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 3, 2009 (dos mil nueve), páginas 17 y 18.

³¹ Ver la sentencia del juicio SUP-JDC-11/2007; criterio que también sostuvo esta Sala Regional al resolver el juicio SCM-JDC-1160/2018.



parte del Municipio de Ayutla de los Libres, dado que dicho municipio llevaba a cabo sus elecciones por su sistema normativo propio, y con motivo de la escisión y creación del municipio Ñuu Savi pretendían seguir preservando su vida comunitaria.

En ese sentido, también solicitaron orientación y asesoría para que les comunicaran el procedimiento a seguir para garantizar sus derechos político-electorales y se asegurara la preparación, organización y desarrollo de sus elecciones para el proceso 2023-2024 a través de sus sistemas normativos internos.

Aunado a ello, se planteó la siguiente pregunta:

1. ¿Se contempla al municipio Ñuu Savi, Guerrero, para el proceso electoral local ordinario 2023-2024 para elegir a sus autoridades municipales bajo el sistema normativo interno (usos y costumbres), o en su caso, indique bajo que sistema se tiene contemplado?

Cabe resaltar, que dicha solicitud **fue signada por autoridades de 23 (veintitrés) localidades** de 37 (treinta y siete) que conforman el municipio³²:

No.	Nombre	Autoridad que suscribe	Comunidad	Firma o huella	sello
1	José Hernández Guadalupe	Comisaría Municipal	Ahuexutla	Sí	Sí
2	Pedro Jesús Narciso	Comisaría Municipal	Mezón Zapote	Sí	Sí
3	Hilario Hernández Celso	Delegación Municipal	Cumbres de Yolotepec	Sí	Sí
4	Juan Francisco Casimiro	Delegación Municipal	Vista Alegre	Sí	Sí
5	Lorenzo Gregorio Francisco	Delegación Municipal	El Platanar	Sí	Sí
6	Melitón Patricio Morales	Comisaría Municipal	Tierra Blanca	Sí	Sí
7	Otilio de los Santos Filomeno	Delegación Municipal	Juquila	Sí	Sí
8	Cirilo Agustín Victorio	Comisaría Municipal	Ojo de Agua	Sí	Sí
9	Dionicio Castro Cirilo	Delegación Municipal	La Palma	Sí	Sí
10	Martín Morales Morales	Comisaría Municipal	El Charco	Sí	Sí

³² Tabla realizada conforme a la lista de firmas anexas a la solicitud de nueve de mayo.

11	Santos Victoriano Hermelinda	Comisaría Municipal	La Angostura	Sí	Sí
12	Aristeo Gallardo Catarina	Delegación Municipal	La Fátima	Sí	Sí
13	Andrés Venancio Aurelia	Delegación Municipal	Vista Hermosa	Sí	Sí
14	Josué Ramos Morales	Delegación Municipal	El Coquillo	Sí	Sí
15	Fausto Madero Mateo	Delegación Municipal	San Felipe	Sí	Sí
16	Fidel García Morales	Delegación Municipal	Plan del Paraíso	Sí	Sí
17	Timoteo Castro Morales	-	El Paraíso	Sí	No
18	Oduliu Morales Guadalupe	Comisaría Mayor	Coapinola	Sí	Sí
19	Juan Neri Luciano	Delegación Municipal	El Charquito	Sí	Sí
20	Isidro Morales de los Santos	Comisaría Municipal	San Antonio Abad	Sí	Sí
21	Porfirio Carrillo Victoria	Comisaría Municipal	Rancho Ocoapa	Sí	Sí
22	Florencio Clemente Rodríguez	Delegación Municipal	Potrero	Sí	Sí
23	Francisco Rodríguez Silverio	Comisaría Municipal	Quiahuitepec	Sí	Sí

Ahora bien, como parte de los requerimientos formulados por el Instituto local, en lo que interesa, fueron allegadas al expediente 30 (treinta) **actas de asamblea de 30 (treinta) comunidades** de las 37 (treinta y siete) que integran el municipio, en las que manifestaron que **querían continuar a la elección de sus autoridades bajo el régimen de sistemas normativos indígenas**, tal como se aprecia a continuación³³:

No.	Comunidad	Fecha del acta de asamblea	Hora	Total de votos	Sentido de la votación	
					Sí	No
1	Ahuacachahue	23/06/2023	20:00	203	203	0
2	Ahuexutla	15/06/2023	10:00	29	29	0
3	La Angostura	16/06/2023	18:00	147	147	0
4	El Charco	16/06/2023	10:00	38	38	0
5	Coapinola	18/06/2023	18:00	149	149	0
6	La Concordia	18/06/2023	10:00	188	188	0
7	Coxcatlán San Pedro	17/06/2023	18:00	96	96	0
8	Ocotlán	12/06/2023	16:30	71	71	0
9	Ocote Amarillo	15/06/2023	18:00	52	52	0
10	El Paraíso	17/06/2023	10:00	150	150	0
11	Quiahuitepec	24/06/2023	17:00	115	115	0
12	Ocoapa	17/06/2023	18:00	32	32	0
13	San Antonio Abad	17/06/2023	18:00	188	188	0
14	Tierra Blanca	20/06/2023	09:37	18	18	0
15	Arroyo Ocotlán	13/06/2023	17:00	21	21	0
16	El Charquito	24/06/2023	16:00	50	50	0
17	El Coquillo	18/06/2023	18:00	38	38	0
18	El Coyul	17/06/2023	16:00	82	82	0
19	Cumbres de Yolotepec	16/06/2023	08:00	46	46	0
20	La Fátima	14/06/2023	17:00	85	85	0

³³ Datos obtenidos de las actas de asamblea que obran en el expediente y sus anexos.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-348/2023

21	Juquila	13/06/2023	18:00	37	37	0
22	Mezoncillo	13/06/2023	10:00	26	26	0
23	La Palma	09/06/2023	17:00	99	99	0
24	El Piñal	14/06/2023	10:00	45	45	0
25	Plan del Paraíso	18/06/2023	17:00	20	20	0
26	El Platanar	17/06/2023	13:00	116	116	0
27	San Felipe	23/06/2023	18:00	109	109	0
28	San Martín	18/06/2023	18:00	9	9	0
29	Vista Alegre	16/06/2023	16:00	52	52	0
30	Vista Hermosa	12/06/2023	17:00	83	76	7

No obstante lo anterior, el Instituto local en respuesta a la pregunta formulada en la solicitud, **sostuvo que debía considerarse que el Municipio Ñuu Savi se regía por el sistema de partidos políticos.**

Sustentándose en que **no contaba con determinación alguna** emitida con anterioridad a los noventa días previos al inicio del proceso **emitida por el Congreso del Estado** en el que indicara un sistema distinto.

Aunado a ello, **hizo referencia a la sentencia del Tribunal local emitida en el TEE/JEC/015/2023 y su acumulado** retomando el extracto en el cual se había precisado que *“El Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, para el cumplimiento de esta sentencia deberá considerar que la designación habrá de realizarla dentro de los plazos legales que permitan que la posible presentación de la solicitud y el desarrollo del procedimiento de consulta respectivo, en su caso, del cambio de elección, sea posible y aplicable para el proceso electoral 2023-2024, considerando para ello, los plazos que en esta sentencia se han descrito”*.

Así también, el Instituto local **citó la resolución emitida en el expediente SCM-JDC-133/2023 por esta Sala Regional**, específicamente a la parte relativa siguiente: *“ante la dilación de que se instalara el Ayuntamiento Instituyente de Ñuu Savi, la pretensión de elegir a sus autoridades por el sistema normativo propio, una vez que el Instituto Electoral someta en su caso al*

Congreso local los resultados de la consulta y éste emita el Decreto que fije la fecha de la elección y la toma de posesión del órgano de gobierno municipal”.

En segundo lugar, el Instituto Electoral le indicó a la parte solicitante que **el procedimiento a seguir para la tutela de los derechos político-electorales de la población Ñuu Savi era el del cambio de modelo elección de autoridades municipales** previsto en la Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero³⁴ y el Reglamento para la atención de solicitudes para el cambio de modelo de elección de Autoridades Municipales.

En vista de lo cual procedió a verificar si la solicitud presentada por la parte actora cumplía con los requisitos para iniciar el procedimiento de cambio de régimen, **respecto de lo cual concluyó que la solicitud era procedente y cumplía con todos los requisitos**, derivado de lo cual consideró que en términos del artículo 23 del Reglamento antes mencionado el Comité de Gestión debía elaborar un **Plan de Trabajo** para materializar las siguientes **etapas: I. Medidas Preparatorias, II. Consulta y III. Elección.**

Conforme a lo previamente descrito, el Instituto electoral determinó, esencialmente, lo siguiente:

1. Que el municipio Ñuu Savi, para el Proceso Electoral Ordinario de Diputaciones y Ayuntamientos 2023-2024, **se realizará a través del sistema de partidos políticos.**
2. Determinó la procedencia de la solicitud presentada por las autoridades comunitarias y ciudadanía indígena del municipio Ñuu Savi, Guerrero relativa al *cambio de modelo de elección de autoridades municipales del sistema de*

³⁴ Artículos 455 al 460.



partidos políticos al sistema normativo interno, y el cual, en su caso, **podría tener efectos para el proceso electoral inmediato posterior al que tendrá verificativo en dos mil veinticuatro**, una vez desarrollado el procedimiento correspondiente.

3. Ordenó a la Comisión de Sistemas Normativos Pluriculturales para orientar y brindar capacitación a los integrantes del Comité de Gestión para la **realización del Plan de Trabajo**.

Precisado lo anterior, esta Sala Regional estima que **no fueron correctos los razonamientos expuestos por el Instituto local**, ya que, bajo una **perspectiva intercultural** era posible arribar a un análisis distinto que privilegiara el derecho de autonomía y libre determinación del Municipio Ñuu Savi en la elección de sus autoridades.

En primer término, cabe precisar que contrario a lo establecido en el acuerdo impugnado, **el Congreso del Estado en ningún momento estableció que el Municipio Ñuu Savi llevaría a cabo la elección de sus autoridades por el régimen de partidos políticos**.

Por el contrario, al emitir tanto el Decreto de creación del municipio (861), como la designación de las personas que integrarían el Ayuntamiento instituyente (Decreto 474) **tomó en consideración las actas de las asambleas generales comunitarias y de autoridades tradicionales que se habían llevado a cabo**.

En ese sentido, el Decreto de Creación del Municipio y el Decreto de designación de las personas que integrarían el Ayuntamiento instituyente arrojaban elementos que permitían visualizar **comunidades que contaban con la preexistencia**

de sistemas normativos propios, y autoridades tradicionales y que permitían su continuidad.

Circunstancias y contexto que fueron contemplados y retomados por el Congreso local al momento de emitir dichas determinaciones, para evidenciar lo anterior se transcriben algunos extractos de dichos decretos:

Extractos del decreto 861

II. Que el Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, motiva su iniciativa de Decreto bajo la siguiente exposición de motivos:

*Si bien no se cumple con el requisito del número de habitantes, se trata de una demarcación territorial con densidad socioeconómica, cultural, demográfica y con infraestructura suficiente, **tradiciones, usos, costumbres e historia originaria, que la dota de identidad** y de potencial económico y productivo.*

[...]

*El estudio socioeconómico señala que las localidades conforman una zona con densidad geoeconómica con infraestructura, **tradiciones, usos y costumbres y trayectoria histórica**, las cuales hacen que la **Zona Nuu Savi** tenga densidad y potencial de desarrollo que permite que en lo futuro esas sean las bases sobre las que este Municipio pueda desarrollarse.*

[...]

vi. **El Comité Gestor aportará la o las actas de anuencia de asamblea de ejidatarios o comuneros**, donde manifiesten su conformidad para que en los terrenos de su propiedad se constituya el nuevo municipio. En cumplimiento a este requisito, obran en el expediente las siguientes actas:

- Acta de Acuerdo de las **Autoridades de Bienes Comunales**, de fecha 03 de mayo de 2020, mediante la cual el Comisariado de Bienes Comunales y el Consejo de Vigilancia, expresan su anuencia para la creación de un nuevo municipio en la Zona Nuu Savi, en el núcleo agrario de Coapinola.
- **Acta de aceptación en la comunidad de Coapinola**, de fecha 04 de septiembre de 2020, mediante la cual **las comunidades de la Zona Nuu Savi**, manifiestan su acuerdo para que la comunidad de Coapinola, fuera la sede para la creación del nuevo municipio.
- Acta de donación de terreno en la comunidad de Coapinola, de fecha 05 de septiembre de 2020, mediante el cual los **integrantes de la Comisaría Mayor de Coapinola**, Municipio



de Ayutla de los Libres, Guerrero, aceptan la donación de cinco hectáreas de terreno que se requiere para la construcción de los bienes inmuebles del nuevo municipio Ñuu Savi.

▪ **Acta de Asamblea General de Ejidatarios del núcleo agrario de Ahuexutla**, Ayutla de los Libres, Guerrero, de fecha 26 de marzo de 2021, mediante el cual manifiestan su anuencia para adherirse como núcleo agrario al nuevo municipio Ñuu Savi, con cabecera municipal en Coapinola, municipio en el área Tu'un Savi (Mixteco).

▪ **Acta de anuencia**, de fecha 04 de abril de 2021, mediante la cual, los integrantes del núcleo agrario, bienes comunales de La Concordia, Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, manifiestan su anuencia para adherirse como núcleo agrario al nuevo municipio de la zona Ñuu Savi.

▪ **Acta de anuencia**, de fecha 10 de abril de 2021, mediante el cual, los integrantes del núcleo agrario, bienes comunales de Coapinola, Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, manifiestan su anuencia para adherirse como núcleo agrario al nuevo municipio de la zona Ñuu Savi.

▪ **Acta de anuencia**, de fecha 12 de abril del 2021, por medio de la cual los integrantes de la Comisariado Ejidal de Chacalapa, dan su anuencia para que la comunidad de Coapinola sea el lugar sede y adherirse al nuevo municipio de la zona Ñuu Savi.

Extractos del decreto 474

Que bajo ese marco legal, en el análisis del expediente formado con motivo de la designación del Ayuntamiento Instituyente del Municipio Ñuu Savi, con las constancias que obran en el mismo, se tiene acreditado que las/os ciudadanas/os propuestas/os: Donaciano Morales Porfirio, Eusebia De los Santos Hermelinda, Víctor Bernabé Porfirio, Hermelinda Campos Leova, Inocente Morales Álvarez, Maribel García Maximino, Rodrigo Silverio Guadalupe y Divina Oropeza De la Luz; cumplen con los requisitos constitucionales y legales de ser: ciudadana/o guerrerense, estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener 21 años cumplidos el día de la designación; ser originaria/o del Municipio con una residencia no menor a 5 años; no haber fungido como directiva/o de Partidos Políticos; no haber desempeñado cargo de elección popular; y, no ser del Comité Gestor en funciones.

Que de igual manera, las personas propuestas y mencionadas en el párrafo que antecede, se encuentran contempladas dentro de los supuestos siguientes: **fueron elegidas para ser propuestas por acuerdo de Asamblea**; se encuentran contempladas en las personas declaradas elegibles por el Congreso del Estado de Guerrero el 16 de febrero y 09 de marzo del presente año; y, manifestaron su aceptación expresa y formal de asumir el cargo y ejercerlo hasta en tanto entre en funciones el Cabildo que sea electo en los próximos comicios electorales.

Que en ese sentido, antes de ser presentada al Pleno para su aprobación, la designación de las personas propuestas para

integrar el Ayuntamiento Instituyente, el Acuerdo de referencia fue notificado por la Junta de Coordinación Política al Comité Gestor Nuu Savi **con la finalidad de que, conforme a sus mecanismos utilizados en la toma de decisiones, procedieran a darla a conocer a la comunidad para otorgar su aval.**

Que recibidas las **constancias documentales y evidencias gráficas en las que en Asamblea Municipal de Autoridades, con la presencia de 29 Comisarios y Delegados, 32 Representantes y 90 ciudadanos, previa lectura, traducción y explicación en lengua nativa del Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, relativo al proceso de integración y designación del Ayuntamiento Instituyente del Municipio Nuu Savi, se presentó la propuesta** con cargos para su aval o validación, habiéndose obtenido 150 votos a favor y 0 votos en contra, por lo que se declaró la votación unánime por avalar la propuesta entregada por la Junta de Coordinación Política, para dejar asentado: **“ACUERDO / Único: Por unanimidad de votos la asamblea Municipal Nuu Savi acuerda avalar y respaldar sin modificaciones la propuesta de integración del Cabildo instituyente que presentó la Junta de Coordinación Política del Congreso del Estado de Guerrero, de fecha ocho de agosto de 2023. Esto, porque se respeta el Acta de Asamblea General Resolutiva del municipio Nuu Savi que tuvo lugar en Ocotlán, el trece de noviembre del dos mil veintidós.”**

Que de igual manera, en el **acta de la Asamblea Resolutiva quedó asentado la manifestación de aceptación hecha por cada una de las personas propuestas ante la Asamblea Municipal de Autoridades.**

***Lo resaltado es propio.**

Ahora bien, aunado a ello, en segundo lugar, adquiere relevancia la solicitud del Comité de Gestión y las autoridades de 23 (veintitrés) comunidades que integran el municipio, que **permitían advertir la voluntad de continuar con la elección de sus autoridades bajo el régimen en el que lo habían hecho hasta ese momento.**

La que, tal como lo señala la parte actora, **en todo momento se encontró encaminada a que se les inscribiera en el catálogo correspondiente y se les siguiera reconociendo el dar continuidad a sus elecciones a través de sistemas normativos internos.**



Circunstancia que se vio refrendada con las **30 (treinta) actas de asamblea** que fueron presentadas ante el Instituto local por las comunidades para manifestar en un acto de autonomía y libre determinación que **era su voluntad continuar con dicho régimen (sistema normativo propio)**, siendo enfáticas en que la solicitud no radicaba en un cambio de régimen, sino **en la continuidad de la vida comunitaria que ya existía**.

Cabe precisar, que la solicitud presentada obedece a una **situación extraordinaria y excepcional, ante la creación de un nuevo municipio**, y no a la de un municipio existente que ya tuviera un sistema electoral previamente establecido que quisiera transitar a otro.

Por tanto, **fue incorrecto que el Instituto Electoral determinara que la solicitud correspondía a un cambio de régimen de partidos políticos a sistemas normativos internos**.

Dado que las particularidades del caso imponían visualizar los planteamientos **más allá del contexto relativo a la existencia de una redistribución geográfica**, atendiendo a que las comunidades estaban **pidiendo refrendar el carácter con el que contaban al formar parte del Municipio de Ayutla de los Libres y dar continuidad a esa vida comunitaria**.

Máxime que, como se expuso, **en los decretos emitidos no obraba pronunciamiento que determinara que el Municipio de nueva creación se regiría por el régimen de partidos políticos**.

En ese sentido, **el ejercicio realizado por las comunidades era completamente válido al pedir el reconocimiento de su continuidad en el régimen de sistemas normativos propios**

y fue bajo esa óptica que debía analizarse su solicitud, al no encontrarse en el supuesto de cambio de régimen.

Ello obedecía a los derechos colectivos constitucionales y convencionales expuestos en el marco jurídico de esta sentencia, que se encuentran reconocidos en favor de los Pueblos y comunidades indígenas consistentes en **conservar sus costumbres e instituciones propias y elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas culturales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.**

Ahora bien, no pasa desapercibido la existencia de un marco normativo en la entidad federativa relacionado con las solicitudes que son presentadas para el cambio de sistema de elección de partidos políticos a sistemas normativos internos:

El procedimiento está previsto en el artículo 465 de la ley electoral local, el cual señala, entre otros aspectos, que la consulta que realice el Instituto local deberá establecer **un plan de trabajo**, con las personas ciudadanas, pueblos y comunidades indígenas del municipio en donde se solicita la consulta, a efecto de generar un calendario con corresponsabilidad y que permita generar el consenso para alcanzar los acuerdos necesarios.

En efecto, este numeral prevé un plan de trabajo que deberá sujetarse a reglas y etapas ciertas y específicas, lo que incluye la realización de peritajes y estudios diversos, con el objeto de determinar la viabilidad de la implementación de los sistemas normativos indígenas o afromexicanos.

Así como constatar que las comunidades del municipio están inmersas en el marco normativo local que reconocen y que



regula los diversos aspectos de su cosmovisión así como la realización de consultas para que una vez realizadas, se **sometan a consideración de la legislatura local**, a fin de que se emita el decreto en el cual determine la fecha de la elección y de toma de posesión del órgano de gobierno municipal, **con efectos al siguiente proceso electoral**.

Una vez emitida la resolución **de la legislatura**, el Instituto local deberá disponer las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias **para llevar a cabo, en su caso, las elecciones por usos y costumbres**.

Lo anterior se replica en el Reglamento emitido por el Instituto local, en el que se señala que:

Artículo 70. Dentro de los cinco días hábiles siguientes, contados a partir del cómputo de los resultados, el Consejo General emitirá el acuerdo mediante el cual **valide el procedimiento y los resultados contenidos en el informe de la consulta**, lo que publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero y a su vez **comunicará al Congreso del Estado**, al Comité de Gestión y a las instancias correspondientes para los efectos a que haya lugar.

En caso de que el resultado de la consulta sea en sentido favorable para **el cambio de modelo de elección, se remitirá al Congreso del Estado, a fin de que emita el decreto**, en términos del artículo 465, fracción III, inciso a) de la Ley Local.

Artículo 71. Emitido el Decreto por el Congreso del Estado, se estará a lo dispuesto por el artículo 465, fracción III, inciso b) y 466 de la Ley Local; el Instituto procederá a convocar al Comité de Gestión para diseñar de manera conjunta el calendario de la etapa correspondiente.

Artículo 72. En la construcción del modelo de elección por sistemas normativos internos, por lo menos, se deberá considerar lo siguiente: I. Fecha de inicio del proceso electivo; II. Requisitos que deben cumplir los aspirantes a integrar el órgano de gobierno municipal; III. Determinación del padrón de votantes; IV. Formas de postulación de los aspirantes; V. Formas o mecanismos para llevar a cabo la votación; VI. Jornada electiva: proponiendo lugares, horarios, actos preparatorios y desarrollo de la elección, así como el conteo de votos; VII. Cómputo de la elección y mecanismos para la integración del órgano de gobierno municipal; VIII. Calificación de la elección y emisión de constancias, y IX. Resolución de conflictos o controversias con motivo de los resultados.

En la construcción del modelo de elección, se deberá observar y garantizar el respeto a la igualdad de género y no discriminación.

No obstante, como ha quedado precisado, la solicitud presentada se encontraba situada en un supuesto diverso -al de un cambio de modelo de elección- atendiendo a circunstancias **atípicas y excepcionales** que revistieron la creación del nuevo municipio Ñuu Savi.

Es de resaltar que el origen del municipio Ñuu Savi deviene de la escisión de un municipio -Ayutla de los Libres- que contaba con 133 (ciento treinta y tres) comunidades, de las cuales 37 (treinta y siete) pertenecientes al Pueblo mixteco decidieron continuar con su vida comunitaria en un nuevo municipio.

Así, en esta Sala Regional en diversas cadenas impugnativas decidió sobre el cambio de régimen que solicitó en el año 2014 (dos mil catorce) el municipio de Ayutla de los Libres -de partidos políticos a sistemas normativos internos- y fue hasta 2018 (dos mil dieciocho) -luego de una larga cadena impugnativa de años- que su elección bajo ese régimen pudo concretarse, al cumplirse con los requisitos atinentes.

Fases dentro de las cuales, el Instituto local llevó a cabo la verificación y determinación de la existencia histórica del sistema normativo interno así como consultas indígenas al interior de las comunidades que integraban Ayutla de los Libres, llegando al resultado reconocer el cambio de régimen a sistemas normativos indígenas.

Por otra parte, lo valorado por el Congreso local en el decreto de creación del Municipio Ñuu Savi y de nombramiento de su ayuntamiento instituyente, **actualmente evidenció que lo concibe como una comunidad** con *usos y costumbres*,



trayectoria histórica, dote de identidad, autoridades tradicionales y la deliberación por Asambleas generales comunitarias en el Municipio Ñuu Savi.

Es decir, lo anterior hace patente que las comunidades que integran el ahora Municipio Ñuu Savi busquen preservar la vida comunitaria, régimen y dinámica natural que previamente ya les había sido reconocida judicialmente en otra división geográfica, sin la necesidad de activar el procedimiento de cambio de régimen.

Además, hasta el momento no hay dato que permita advertir que haya variado dicho reconocimiento, que le sujete a un régimen distinto del que actualmente se busca continuar.

Dado que ante la inexistencia de algún dato que otorgue al Pueblo Ñuu Savi un modelo de elección por partidos políticos, esta Sala Regional se ve compelida a analizar el contexto y elementos que existen en el expediente para definir cuál es el régimen que debe definirse para la comunidad.

Así, las particularidades del asunto analizadas en el desarrollo de esta sentencia, a la luz del deber de juzgar con perspectiva intercultural imponen la necesidad de garantizar la salvaguarda y protección del sistema normativo interno que rige actualmente a las comunidades que integran al Municipio Ñuu Savi; y privilegiar la autoorganización de sus integrantes en el sentido de continuar con sus sistemas normativos internos en la elección de sus autoridades bajos los parámetros de la vida comunitaria preexistente.

Esto, en términos de lo establecido en la jurisprudencia 19/2018 de la Sala Superior de rubro: **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU**

APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL³⁵ que establece la obligación para los tribunales, de **maximizar la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas** y, en consecuencia, minimizar la intervención externa de autoridades estatales locales y federales, incluidas las jurisdiccionales.

Así como la jurisprudencia 37/2016 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO**³⁶ que dispone que al **juzgar con perspectiva intercultural** debe reconocerse el derecho a la libre determinación de los pueblos y las comunidades indígena., buscando su máxima protección y permanencia.

En ese sentido, en el marco de aplicación de los derechos individuales y colectivos indígena., los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el **principio de maximización de la autonomía**, salvaguardando y protegiendo 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 la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

Por tanto, **ante la solicitud expresa** del Comité de Gestión y las autoridades de las comunidades que integran el municipio, bajo una perspectiva intercultural el Instituto local debió reconocer la voluntad de las comunidades integrantes del municipio, así como la preexistencia de su sistema normativo interno, dándole

³⁵ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, dos mil dieciocho, páginas 18 y 19.

³⁶ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 19, dos mil dieciséis, páginas 13 y 14.



trámite bajo esa óptica, y dadas las particularidades previamente relatadas **reconocer que el municipio de nueva creación daría continuidad a la elección de sus autoridades por su sistema normativo propio**, valorando la **excepcionalidad del caso concreto ante la creación del nuevo municipio**.

Atendiendo a que como se ha relatado, **existían elementos suficientes para advertir que el municipio Ñuu Savi contaba con una vida comunitaria** (sistemas normativos internos, autoridades tradicionales y autoridades comunitarias, entre otros) que pretendía continuar en la elección de sus autoridades municipales.

Por ello, el Instituto electoral al realizar el análisis previamente relatado debió arribar a la conclusión de que **el Municipio Ñuu Savi será considerado como un municipio que realizará sus elecciones por el régimen de sistemas normativos internos, e inscribirlo de esa manera en los registros y catálogos atinentes**.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el Instituto local invocó algunos precedentes del Tribunal local (TEE/JEC/015/2023 y TEE/JEC/023/2023) y de esta Sala Regional (**SCM-JDC-133/2023**), no obstante, la litis en dichos asuntos radicaba esencialmente en la **omisión de designar a las personas integrantes del Ayuntamiento Instituyente** y que la **dilación en nombrarlas podría impactar en la posibilidad de que se presentara una solicitud de cambio de régimen**.

Es decir, los actos impugnados de origen eran los acuerdos parlamentarios relacionados con: **la prórroga solicitada para presentar al pleno las propuestas de integrantes del ayuntamiento instituyente**; así como la **omisión de designar a las personas que integrarían el ayuntamiento instituyente**.

Cabe precisar, que parte de los planteamientos radicaban en que una de las vulneraciones que podría causar la dilación en el nombramiento de las personas que integrarían el ayuntamiento instituyente era que **los plazos no serían suficientes para el caso de que se presentara una solicitud de cambio de régimen** ante la proximidad del inicio del proceso electoral.

Por tanto, los efectos de dichas determinaciones, tanto la resolución local como la emitida en el **SCM-JDC-133/2023** fueron tutelar en todo momento la autonomía y libre determinación de las comunidades **frente a la posibilidad de que se presentara la solicitud de cambio de régimen**, más no respecto de otro tipo de solicitudes -como lo será una en que se pretendiera permanecer con el mismo sistema electivo que las comunidades que actualmente integran el municipio Ñuu Savi venían empleando-.

Cobra especial relevancia que inclusive, la solicitud presentada el nueve de mayo, ante el Instituto local donde se solicitó la continuidad de su sistema normativo interno, no obraba en autos del referido juicio por lo que, al resolverlo, esta sala desconocía los términos en que había sido planteada.

Es por ello, que el sentido de dichos asuntos estaba orientado a colmar las pretensiones de las partes -en ese caso concreto-conforme a los agravios que ahí se habían hecho valer **relacionados con la posibilidad de que se planteara una solicitud de consulta para cambio de régimen, sin que expresamente se analizara (al no ser materia de la controversia) si existía o no esa solicitud, ni el sistema normativo por el que se elegirían las autoridades municipales en el municipio de nueva creación.**

Sin embargo, como ha sido relatado previamente, lo solicitado por las comunidades en el presente asunto se encuentra



colocado en otro supuesto, consistente en un acto de continuación del sistema electivo empleado por las comunidades de lo que actualmente conforma el municipio Ñuu Savi en ejercicio de su autonomía y libre determinación, por tanto, las reglas aplicables y valoración del caso obedecen a un estudio **distinto y no a los de la realización de una consulta.**

Aunado a que, si bien, esta Sala Regional en el **SCM-JDC-133/2023** en todo momento **optó por privilegiar la autonomía y libre determinación del municipio Ñuu Savi**, en modo alguno determinó que las comunidades debían optar obligatoriamente por un cambio de régimen o que se encontraban sujetas al mismo y mucho menos que el ayuntamiento Ñuu Savi de nueva creación debía elegir a sus autoridades por el sistema de partidos políticos.

Lo anterior es así, porque una **visión pluricultural** implica reconocer las posibilidades de solución en **sistemas jurídicos diferenciados** con las que cuentan las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre la elección de sus representantes, ya que, existen casos en los que las posibilidades de solución pueden no acotarse a un único supuesto.

Es decir, las comunidades arribaron a la determinación de que el procedimiento óptimo en la **materialización de su autonomía no consistía en instar un procedimiento de consulta para cambio de régimen** -debido a que consideraron que nunca habían dejado de regirse por su sistema normativo propio- y por tanto, **el procedimiento a seguir consistía en realizar un ejercicio de libre determinación mediante asambleas comunitarias en las que decidieron continuar con dicho régimen, por considerar que éste nunca se vio interrumpido.**

Finalmente lo considerado en esta sentencia está dirigida a restituir los derechos político-electorales de las personas que integran el Municipio Ñuu Savi para elegir a sus autoridades, generando así una definición y certeza en el ejercicio de sus derechos.

De acuerdo a lo anterior, y una vez establecido que el Instituto local **varió la solicitud que se le planteaba** y además **introdujo un aspecto que en realidad no formaba parte de la naturaleza de la comunidad** al considerarla de sistema de partidos, lo conducente **es establecer lo necesario para que en este proceso que se desarrollará se cumpla y se respete el carácter de sistema normativo interno de la comunidad.**

No pasa desapercibido que en la solicitud se planteó la necesidad de una orientación para **realizar y consolidar el procedimiento para la realización de la elección de sus nuevas autoridades municipales bajo el régimen normativo interno.**

Al respecto esta Sala en algunos casos ha establecido la necesidad de que la autoridad administrativa electoral cumpla una función de **acompañamiento**³⁷, por lo que lo conducente es establecer lo necesario para que en este proceso se respete el carácter del sistema normativo interno.

Así, atendiendo al principio de mínima intervención lo conducente es que el Instituto local proceda a una lógica de **asesoría, interacción y acompañamiento** con la comunidad para la definición y organización de sus próximas elecciones bajo el régimen de sistemas normativos propios, debiendo generarse las acciones necesarias mediante la coordinación inmediata con el Ayuntamiento Instituyente de Ñuu Savi para

³⁷ Tales como SCM-JDC-42/2022, entre otras.



definir las reglas y mecanismo para la elección de su autoridad municipal mediante su propio sistema normativo interno, **a más tardar el treinta de enero de dos mil veinticuatro**, lo que **permitirá que la ciudadanía del municipio Ñuu Savi tenga plena certeza respecto a cómo ejercer sus derechos político electorales para la elección de su autoridad municipal.**

Para lograr la **mayor difusión** dada la trascendencia de la presente determinación, se ordena al Instituto Electoral hacer las gestiones necesarias para publicar los efectos de la presente determinación en el Periódico Oficial del Estado, así como para lograr su difusión en los espacios de mayor concurrencia en el Municipio Ñuu Savi, ya sea de manera oral o escrita -como mejor se considere de manera conjunta por parte del Ayuntamiento Instituyente de dicho municipio y el referido instituto-.

5. Efectos.

Dado el sentido de la presente determinación, se establecen los siguientes efectos:

- a) Se **revoca** el acuerdo 108/SE/04-11-2023.
- b) Se **reconoce** que el Municipio Ñuu Savi realizará la elección de sus autoridades municipales **bajo su sistema normativo propio.**
- c) En términos del punto que antecede se ordena al Instituto Electoral realizar las adecuaciones correspondientes; así como brindar la **asesoría y coadyuvancia** para la celebración de la nueva elección en los términos señalados en esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Regional,

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo 108/SE/04-11-2023 para los

efectos precisados en esta sentencia.

Notifíquese; por **estrados** a la parte actora y a las demás personas interesadas; por **oficio** al Congreso del Estado de Guerrero y a la **autoridad responsable** y por conducto de esta última y en auxilio a las labores de esta Sala Regional se le solicita que **notifique por oficio** al Ayuntamiento Instituyente de Ñuu Savi, en el entendido que esa autoridad electoral deberá remitir la constancia de notificación respectivas.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la magistrada y los magistrados, con el voto en contra de Luis Enrique Rivero Carrera, quien formula voto particular y en el entendido que actúa como magistrado en funciones, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO EN FUNCIONES LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SCM-JDC-348/2023³⁸.

Me permito disentir del criterio sustentado por la mayoría porque, en mi opinión, dadas las particularidades del caso, **se debería**

³⁸ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 174 último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral. En este voto particular se utilizarán los términos del glosario de la sentencia y en su elaboración colaboró Gerardo Rangel Guerrero.



haber confirmado el acuerdo impugnado, en atención a lo siguiente.

En el criterio mayoritario se sostiene que el Instituto local vulneró los derechos de **autonomía y libre determinación** de quienes integran la parte actora –en su calidad de integrantes del Comité Gestor, Autoridades comunitarias y ciudadanos indígenas del **municipio Ñuu Savi**–, bajo la premisa de que mediante una **perspectiva intercultural** era posible arribar a un análisis que privilegiara el derecho de autonomía y libre determinación del mencionado municipio en la elección de sus autoridades.

Lo anterior se considera así –medularmente– en atención a que para la mayoría **el Congreso del Estado en ningún momento estableció que el municipio Ñuu Savi llevaría a cabo la elección de sus autoridades por el régimen de partidos políticos.**

Ello pues en consideración de la mayoría el Decreto de Creación del Municipio y el Decreto de designación de las personas que integrarían el Ayuntamiento instituyente arrojaban elementos que permitían visualizar **comunidades que contaban con la preexistencia de sistemas normativos propios, y autoridades tradicionales y que permitían su continuidad.**

Además de que la solicitud del Comité de Gestión y las autoridades de veintitrés comunidades integrantes del municipio **permitían advertir la voluntad de continuar con la elección de sus autoridades bajo el régimen en el que lo habían hecho hasta ese momento**, cuando formaban parte del municipio de Ayutla de los Libres.

Así, la mayoría coincide con el planteamiento formulado por la parte actora, en el sentido de que **la mencionada solicitud estuvo siempre encaminada a que se inscribiera al municipio Ñuu Savi en el catálogo correspondiente, para que se les siguiera reconociendo una continuidad en su forma de celebrar elecciones a través de sus sistemas normativos internos.**

Sin embargo, estimo que contrario a lo que se afirma en la sentencia, el hecho de que el Congreso del Estado no hubiera establecido que el municipio Ñuu Savi debía llevar a cabo la elección de sus autoridades bajo el régimen de partidos políticos no implicaba en automático que debiera hacerlo conforme a sus propios sistemas normativos.

A mi juicio, el hecho de que las comunidades que ahora conforman el municipio Ñuu Savi hubiesen formado parte en su momento del municipio de Ayutla de los Libres –cuyas elecciones son celebradas bajo su propio sistema normativo interno–, no puede considerarse como un elemento suficiente para estimar que sus elecciones debían seguirse celebrando bajo esa modalidad.

Por el contrario, el hecho de que el Congreso del Estado no hubiera precisado el régimen por el cual debían celebrarse los siguientes procesos electivos del municipio Ñuu Savi implicaba, en mi opinión, que tales elecciones debían regirse por el sistema de partidos.

Lo anterior pues en términos de lo previsto en el artículo 13 de la LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO, la creación de un municipio no requiere –como parece sugerirse en la sentencia mayoritaria– que el Congreso del Estado emita



un pronunciamiento sobre el régimen conforme al cual la ciudadanía del nuevo municipio elegirá a sus autoridades.

Por el contrario, ante la falta de pronunciamiento por parte del Congreso del Estado resultaban a mi juicio aplicables los artículos 13, párrafo segundo, 26, 27 y 32 de la LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE GUERRERO, con base en los cuales el órgano que gobernará y administrará el nuevo municipio luego de su creación será el Ayuntamiento de elección popular directa que resulte de los comicios celebrados mediante el sistema de partidos.

En adición a lo expuesto, resulta para mi revelador que en la sentencia mayoritaria se ordene al Instituto Electoral brindar asesoría al municipio Ñuu Savi y coadyuvar con este para que pueda **definir y organizar** sus próximas elecciones bajo su propio sistema normativo, otorgando incluso un plazo fatal para ello que concluirá el treinta de enero de dos mil veinticuatro.

Precisamente esta consideración contradice a mi parecer el argumento sustancial del criterio mayoritario, el cual se basa en el hecho de que las comunidades integrantes del municipio Ñuu Savi ya celebraban sus elecciones bajo esa modalidad cuando formaban parte del municipio de Ayutla de los Libres.

Contrario a lo que se sostiene en la decisión mayoritaria, lo anterior evidencia, a mi juicio, que la pretensión de la parte actora implica en realidad un cambio sustancial en el estado de las cosas y no simplemente una continuación de estas conforme al sistema imperante en las comunidades que ahora integran el municipio Ñuu Savi cuando pertenecían administrativamente al municipio de Ayutla de los Libres.

Por tal motivo, considero que si para celebrar su proceso electivo bajo su propio sistema normativo el municipio Ñuu Savi requiere de la asesoría, interacción y acompañamiento del Instituto Electoral, es evidente a mi juicio que se trata de un cambio en el régimen, el cual requiere de la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 465 de la Ley local.

En tal sentido, estimo que para efecto de que el municipio Ñuu Savi pudiera celebrar sus elecciones bajo su propio sistema normativo, como se dispone en la sentencia aprobada por la mayoría, era necesario que previamente se agotara el procedimiento previsto en la normativa para que una comunidad cambie el régimen de elección de sus autoridades.

Dicho procedimiento implica, como se reconoce en la sentencia mayoritaria, la celebración de una consulta organizada por el Instituto local, cuyo desarrollo requerirá del establecimiento de un plan de trabajo con la ciudadanía integrante de los pueblos y comunidades indígenas del municipio de que se trate, a efecto de generar un calendario que permita, en corresponsabilidad, generar el consenso para alcanzar los acuerdos correspondientes.

Además, el plan de trabajo deberá sujetarse a distintas reglas y etapas ciertas y específicas, las cuales incluyen, por ejemplo, la realización de peritajes y estudios diversos, con el objeto de determinar la viabilidad de la implementación de los sistemas normativos indígenas o afromexicanos –según corresponda–, así como constatar que las comunidades del municipio están inmersas en el sistema normativo interno que reconocen y que regula los diversos aspectos de su cosmovisión.



Asimismo, conlleva la realización de consultas que, una vez realizadas, se deben someter a consideración de la legislatura local, a fin de que esta emita el decreto por el cual determine la fecha de la elección y de toma de posesión del órgano de gobierno municipal que se elegirá por el sistema normativo interno, con efectos al siguiente proceso electoral.

Una vez emitida la determinación por parte de la legislatura, el Instituto local deberá disponer las medidas conducentes y adecuadas para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para llevar a cabo, en su caso, las elecciones por usos y costumbres.

Por tal motivo, considero que –contrario a lo sostenido por la mayoría– la pretensión de la parte actora implicaba una modificación fundamental que contravendría la restricción prevista en el artículo 105 de la Constitución federal, conforme a la cual no pueden hacerse cambios legales fundamentales dentro de los noventa días previos al inicio del proceso electoral correspondiente.

Ello, pues la creación del nuevo municipio no constituye, a mi juicio, una circunstancia atípica y/o excepcional que justifique la transgresión a lo previsto en el artículo 105 constitucional.

Así, atendiendo a las particularidades del caso y al hecho de que la interpretación que hizo el Instituto local no vulnera, a mi juicio, los derechos de la parte actora, estimo que se debió **confirmar** el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto es que formulo el presente **voto particular**.

LUIS ENRIQUE RIVERO CARRERA

MAGISTRADO EN FUNCIONES

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.