



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

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: SCM-JDC-1634/2024

PARTE ACTORA: MIJANE JÍMENEZ
SALINAS

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

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
CEBALLOS DAZA

SECRETARIADO: GREYSI ADRIANA
MUÑOZ LAISEQUILLA, JOSÉ RUBÉN LUNA
MARTÍNEZ Y ÁNGEL ALEJANDRO
SANDOVAL LÓPEZ

Ciudad de México, a once de julio de dos mil veinticuatro¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, **confirma** el acuerdo **183/SE/27-06-2024** *por el que se ratifican los LINEAMIENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE ESTABLECEN LAS ETAPAS Y FASES DEL MODELO DE ELECCIÓN, INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL POR USOS Y COSTUMBRES DE AYUTLA DE LOS LIBRES, GUERRERO, PARA EL PROCESO ELECTIVO 2024*, en lo que fue materia de impugnación; de conformidad con lo siguiente:

GLOSARIO

Acuerdo o impugnado Acuerdo 183	o	acto	ACUERDO 183/SE/27-06-2024 POR EL QUE SE RATIFICAN LOS LINEAMIENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE ESTABLECEN LAS ETAPAS Y FASES DEL MODELO DE ELECCIÓN, INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL POR USOS Y COSTUMBRES DE AYUTLA DE LOS LIBRES, GUERRERO, PARA EL PROCESO ELECTIVO 2024
Comisión Elección	de		Comisión de Elección, Integración e Instalación de Representantes de Autoridades Municipales para el proceso electivo 2024-2027

¹ Todas las fechas se entenderán al año dos mil veinticuatro salvo precisión en contrario.

Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero
Instituto local o IEPC	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
INE	Instituto Nacional Electoral
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Medios local	Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero
Ley Electoral Local	Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
Lineamientos	LINEAMIENTOS MEDIANTE LOS CUALES SE ESTABLECEN LAS ETAPAS Y FASES DEL MODELO DE ELECCIÓN, INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL POR USOS Y COSTUMBRES DE AYUTLA DE LOS LIBRES, GUERRERO, PARA EL PROCESO ELECTIVO 2024
Municipio	Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero
Parte actora	Mijane Jimenez Salinas, ciudadana afroamericana y afrodescendiente en su carácter de representante titular de Pueblos y Comunidades Afro ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

De la demanda y demás constancias que integran el expediente en que se actúa se advierten los siguientes:

ANTECEDENTES

I. Asambleas comunitarias

1. Acuerdo 109/SE/04-11-2023. El cuatro de noviembre de dos mil veintitrés, el Consejo General emitió el acuerdo por el cual solicitó al Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, Guerrero,



los lineamientos, reglas o normativa aplicable para la elección e integración del gobierno municipal por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el proceso electivo dos mil veinticuatro.

2. Asamblea Municipal Comunitaria para conformar la Comisión de Elección. El veintiuno de enero, se realizó la Asamblea Municipal Comunitaria, en la que se determinó la conformación de la Comisión de Elección, Integración e Instalación de Representantes de Autoridades Municipales para el proceso electivo dos mil veinticuatro.

3. Asamblea Municipal Comunitaria para la reglamentación del modelo de elección. El tres de marzo, se realizó la Asamblea Municipal Comunitaria de Representantes y Autoridades, en la que se aprobaron los Lineamientos mediante los cuales se reglamenta el modelo de elección, integración e instalación del gobierno municipal por usos y costumbres de Ayutla de los Libres.

4. Asamblea Municipal Comunitaria para la renovación de la autoridad municipal. Refiere la actora que, el doce de abril, se llevó a cabo una asamblea con la finalidad de elaborar los lineamientos para la renovación de la autoridad municipal.

5. Presentación de documentación ante el IEPC. El quince abril la Comisión de Elección presentó ante el Consejo Distrital Electoral 14, con cabecera en Ayutla de los Libres, Acta de Asamblea Municipal, Lista de Asistencia de personas Comisarias y Delegadas, Lista de Asistencia de Representantes, Lineamientos para el proceso electivo dos mil veinticuatro y Acta Circunstanciada de hechos de la asamblea municipal comunitaria realizada el doce de abril.

6. Acuerdo 125/SE/30-04-2024. El treinta de abril, el Consejo General emitió el acuerdo por el cual tuvo por no ratificados los

lineamientos para la Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal del municipio de Ayutla de los Libres vía usos y costumbres para el proceso electivo dos mil veinticuatro.

Ello, al haber advertido modificaciones sustanciales al modelo de elección previamente consultado, particularmente, respecto de la integración plural del Consejo Municipal Comunitario, que permitiera garantizar la incorporación en condiciones de igualdad y equidad de los pueblos y etnias que existen en el municipio.

7. Asamblea Municipal Comunitaria para consultar la aceptación del acuerdo 125/SE/30-04-2024. El veinticinco de mayo se celebró una nueva asamblea, en la que se aprobaron las modificaciones o planteamientos formulados por el Instituto local en el citado acuerdo.

8. Acto impugnado. El veintisiete de junio, el Consejo General emitió el Acuerdo impugnado.

II. Juicio de la ciudadanía.

1. Juicio de la ciudadanía. Inconforme con lo anterior, el tres de julio la parte actora presentó demanda ante el Instituto local, el cual solicitó fuera remitido a esta Sala Regional para su trámite y resolución.

2. Recepción y turno. El ocho de julio posterior, se recibieron en esta Sala Regional la demanda y diversas constancias relativas a su trámite, y en la misma fecha la magistrada presidenta acordó la integración del expediente SCM-JDC-1634/2024 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. Instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó la demanda en la ponencia a su cargo, la admitió y cerro instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS



PRIMERA. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer el presente medio de impugnación, al ser promovido por una persona, quien comparece como ciudadana guerrerense, afroamericana, afrodescendiente originaria de Cuajinicuilapa y en su carácter de representante titular de Pueblos y Comunidades Afro ante el Consejo General, para controvertir el acuerdo impugnado, supuesto que es competencia de esta Sala Regional, al tener lugar en una entidad federativa dentro de la cual 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, 3, 79, párrafo primero y 80, párrafo primero.

Acuerdo INE/CG130/2023.² Aprobado por el Consejo General del INE, 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.

SEGUNDA. Perspectiva intercultural para personas afroamericanas.

De la demanda se advierte que la actora se ostenta como persona afroamericana y afrodescendiente originaria de Cuajinicuilapa, Guerrero; además de precisar que comparece en su carácter de representante titular de Pueblos y Comunidades Afro ante el

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de marzo de dos mil veintitrés.

Consejo General.

Con esa calidad, la actora refiere que es importante se revise el modelo electoral para la siguiente renovación de autoridades municipales de Ayutla de los Libres, a fin de garantizar el acceso a cargos a las personas afroamericanas; de ahí que sea dable aplicar una perspectiva intercultural.

Así, al ostentarse la persona promovente como persona afroamericana en defensa de los derechos y la representatividad de la comunidad a la que se autoadscribe goza de los derechos de acceso a la jurisdicción de manera más flexible, bajo un análisis con perspectiva intercultural.

Ello, pues como ha sido criterio reiterado de la Sala Superior, la sola autoadcripción es suficiente para considerar que deben gozar de los derechos derivados de esa pertenencia, como lo es, de manera destacada, el derecho de acceso a una justicia, y valorar los contextos fácticos y normativos, así como las pruebas del asunto que se resuelve, de manera más flexible en su favor³.

Por ello, para resolver el presente asunto y fundamentalmente como una variable de acceso efectivo a la jurisdicción, esta Sala Regional se apegará a lo dispuesto en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos Indígenas, así como en el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos

³ De conformidad con lo establecido en la jurisprudencia 12/2013. **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.** 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; Jurisprudencia 19/2018. **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19; así como la Tesis LIV/2015. **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOADSCRIPCIÓN DE SUS INTEGRANTES NO IMPLICA NECESARIAMENTE ACOGER SU PRETENSIÓN.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 69 y 70.



indígenas⁴, que establecen que, **en los casos relacionados con asuntos de esta naturaleza, en los que se vean involucrados los derechos de los pueblos y comunidades originarias, se deberá efectuar el estudio con una perspectiva intercultural, así como tomar en consideración las diferencias que caracterizan a las personas pertenecientes a este tipo de poblaciones.**

Esto es, que **deberán aplicarse los criterios que han sido desarrollados específicamente para las personas indígenas, pero que dan contenido a los derechos reconocidos a las personas afromexicanas, atendiendo en todo momento sus diferencias y mediante una valoración en la que se verifique su aplicabilidad en cada caso concreto.**

Sobre todo, observando que las personas afromexicanas enfrentan y han enfrentado barreras para interactuar con el sistema de justicia estatal, como la lejanía de los centros de justicia estatales; la excesiva judicialización de los conflictos; la brecha de acceso a la información, particularmente información normativa; la inaccesibilidad lingüística y el trato discriminatorio⁵.

Por ello, de conformidad con el citado Protocolo, debe partirse de los principios de carácter general que disponen los instrumentos referidos, a fin de que **sean observados en cualquier momento del proceso de justicia en los que estén involucradas personas, comunidades, pueblos indígenas y afromexicanas, como la igualdad y no discriminación.**

Todo ello, acorde con la jurisprudencia 19/2018, ya citada.

TERCERA. Procedencia del salto de instancia.

De conformidad con la línea jurisprudencial de este Tribunal

⁴ Consultable en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/protocolos-de-actuacion/en-casos-que-involucren-derechos-de-personas-comunidades-y-pueblos>

⁵ De conformidad con el Protocolo.

Electoral, el salto de una instancia jurisdiccional previa encuentra justificación, entre otras causas, por el riesgo de que el transcurso del tiempo merme o impida la restricción del derecho presuntamente vulnerado.

Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que quien promueve un medio de impugnación en materia electoral puede quedar exonerado de agotar los medios de impugnación previstos en las leyes electorales locales o en la normativa interna de los partidos, cuando su agotamiento pueda representar una amenaza seria para los derechos sustanciales en juego. Ello encuentra sustento en la jurisprudencia 9/2001, de rubro **“DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DE LA ACTORA, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO⁶”**.

En el caso, esta Sala Regional considera que no es necesario agotar la cadena impugnativa previa y, por ende, conocer el asunto vía salto de instancia, por las razones siguientes:

De conformidad con los Lineamientos, el proceso electivo del gobierno municipal por usos y costumbres del Municipio dos mil veinticuatro se desarrolla en dos etapas: las Asambleas Comunitarias y la Asamblea Municipal Comunitaria de Representantes y Autoridades.

De acuerdo con dicho ordenamiento, el inicio de esas Asambleas Comunitarias se realizará dentro del periodo comprendido entre el trece y veintiuno de julio próximos.

Así, si bien la parte actora es omisa en manifestar los hechos o circunstancias por los cuales estima que en el caso se justifica el salto de instancia, esta Sala Regional advierte que, ante el inminente inicio del actual proceso electivo del órgano de gobierno

⁶ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 13 y 14.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-1634/2024

municipal del Municipio, agotar los medios de defensa atinentes - entre ellos el Comité de mediación contemplado en el artículo 59 de los Lineamientos- se traduciría en una amenaza seria para los derechos sustanciales que son objeto de litigio.

Lo anterior, pues la parte actora estima que en los Lineamientos se dejó de tutelar de manera efectiva el derecho de representación política de pueblos y comunidades afromexicanas en el órgano de gobierno del Municipio; de ahí que, aun cuando los propios Lineamientos y la legislación local contempla un medio de impugnación idóneo para controvertir la omisión que alude, se justifica la vía salto de instancia, ya que, de no analizarse su pretensión, podría vulnerarse el derecho de representación y participación política de los pueblos y comunidades afromexicanos en el Municipio, ante la inminencia de la celebración de las Asambleas Comunitarias.

De esta manera, esta Sala Regional estima que **se justifica el conocimiento de este asunto vía salto de instancia, porque el próximo trece de julio da inicio el proceso electivo del gobierno municipal por usos y costumbres del Municipio**, mediante la celebración de las Asambleas Comunitarias contempladas en el artículo 23 de los propios Lineamientos. Por ello, a efecto de no generar una merma en los derechos objeto de controversia, este órgano jurisdiccional procede a conocer sus argumentos vía salto de instancia.

Lo anterior, aunado al hecho de que **es de la mayor trascendencia en el sistema democrático local que esta Sala Regional emita una determinación que dote de certeza respecto a la prevalencia de los Lineamientos en el presente proceso electivo del gobierno municipal**; máxime cuando, como en el caso, dicho proceso está por iniciar.

Ahora bien, de conformidad con la jurisprudencia 9/2007 de la Sala Superior 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 LEGAL⁷, en los casos en que se asume el conocimiento de un juicio a través del salto de la instancia, el análisis sobre la oportunidad en la presentación de la demanda respectiva corresponde hacerlo a la luz de las disposiciones del medio de impugnación ordinario, en el caso, a la luz de la Ley de Medios local.

En ese sentido, conforme al artículo 11 de la Ley de Medios Local, los medios de impugnación -tal como el juicio ciudadano que pretende dejar de agotarse- deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado.

Para esta Sala Regional el juicio es oportuno, pues los Lineamientos fueron aprobados mediante acuerdo de veintisiete de junio, mientras que la demanda se presentó el siguiente tres de julio, sin que en el caso deban computarse los días veintinueve y treinta de junio, dada la naturaleza del asunto, pues la demanda no controvierte -como refiere la responsable- actuaciones relacionadas con el cambio de sistema de partidos al de normativo internos; sino precisamente lo que impugna se relaciona con la participación de la comunidad afromexicana en el gobierno municipal de Ayutla de los Libres, en el contexto de la conformación del Concejo Municipal Comunitario, cuya elección se rige por sistema normativo interno⁸.

CUARTA. Causal de improcedencia hecha valer por el IEPC.

⁷ 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.

⁸ Resulta aplicable la jurisprudencia 8/2019 de rubro COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES.



La autoridad responsable sostiene que la demanda es improcedente porque, en su consideración, se actualiza la causal prevista en el artículo 8, numeral 1⁹, en correlación con el artículo 10, inciso b) de la Ley de Medios¹⁰.

Lo anterior lo hace consistir en que, en su concepto, en ningún momento los derechos político-electorales del Pueblo Afromexicano asentado en Guerrero, ni de ninguna otra minoría han sido vulnerados; de ahí que estima, no se presentaron medios de prueba idóneos, eficaces y suficientes que acreditaran la vulneración a los derechos de esa comunidad por parte del Consejo General.

Asimismo, refiere que si la pretensión de la actora era controvertir y dejar sin efectos todas y cada una de la resoluciones y acuerdos en los que se determinó tanto el cambio de sistema de partidos al sistema normativo propio de usos y costumbres, así como el establecimiento de las etapas y fases del modelo de elección, integración e instalación del gobierno municipal por usos y costumbres de Ayutla de los Libres, Guerrero para el proceso electivo dos mil veinticuatro, al no haberlos impugnado, ellos causaron estado.

⁹ Artículo 8

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley deberán presentarse dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, salvo las excepciones previstas expresamente en el presente ordenamiento.

¹⁰ Artículo 10

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos:

...

b) Cuando se pretenda impugnar actos o resoluciones: que no afecten el interés jurídico del actor; que se hayan consumado de un modo irreparable; que se hubiesen consentido expresamente, entendiéndose por éstos, las manifestaciones de voluntad que entrañen ese consentimiento; o aquellos contra los cuales no se hubiese interpuesto el medio de impugnación respectivo, dentro de los plazos señalados en esta ley;

De acuerdo a lo anterior se advierte que, los argumentos vertidos por la responsable en los que sustenta la causal de improcedencia, se relaciona con parte del fondo de la presente controversia; esto debido a que se dirigen a sostener que en ningún momento el Consejo General del IEPC ha vulnerado los derechos de la comunidad Afromexicana; además, de que en su concepto no se presentaron medios de prueba idóneos, eficaces y suficientes que acreditaran la vulneración a los derechos de esa comunidad, aunado a que su pretensión está sostenida en actuaciones que se encuentran firmes.

De acuerdo a lo anterior, este órgano jurisdiccional estima que **no se actualiza la causal de improcedencia**, ya que, los planteamientos en que la responsable basa la causal de improcedencia implicaría realizar un análisis sobre si el acuerdo impugnado transgredió un derecho de la actora o si efectivamente la pretensión se sustenta en actuaciones que ya están firmes, lo que sin duda conlleva un pronunciamiento anticipado del fondo de la controversia.

En adición a lo anterior, es preciso señalar que la demanda no controvierte, como lo refiere la responsable, actuaciones relacionadas con el cambio de sistema de partidos al de normativo internos; sino precisamente lo que impugna se relaciona con la participación de la comunidad Afromexicana en el gobierno municipal de Ayutla de los Libres, en el contexto de la conformación del Concejo Municipal Comunitario, esto a partir de la emisión del acuerdo 183, el cual se aprobó el pasado veintisiete de junio y, tal como se refirió, su impugnación resulta oportuna.

Por las razones anteriores es que no se actualiza la causal de improcedencia alegada por la responsable.

QUINTA. 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 b) y 81 de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente.

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

b. Oportunidad. Se colma este requisito en términos de lo razonado previamente.

c. Legitimación e interés legítimo. La parte actora cuenta con legitimación e interés legítimo para promover este medio de impugnación, al tratarse de una persona que se ostenta como afromexicana residentes en Guerrero y representante de esa comunidad ante el Consejo General, quien impugna el acuerdo 183, el cual refiere debe analizarse para estudiar el modelo de elección previsto para el municipio de Ayutla de los Libres.

En el caso además, el propio Instituto local reconoció en su informe circunstanciado que tiene acreditado ese carácter.

Así, al estar cumplidos los requisitos de procedencia del medio de impugnación en estudio y toda vez que esta Sala Regional no advierte de oficio la actualización de alguna de las causas de improcedencia o sobreseimiento previstas en la Ley de Medios, lo conducente es estudiar la controversia planteada en este Juicio de la ciudadanía.

SEXTA. Estudio de fondo.

I. Síntesis del acuerdo impugnado.

Como se precisó, el veintisiete de junio fue emitido el acuerdo

183/SE/27-06-2024 por el que se ratifican los Lineamientos mediante los cuales se establecen las etapas y fases del modelo de elección, integración e instalación del gobierno municipal por usos y costumbres de Ayutla de los Libres, Guerrero, proceso electivo 2024.

En dicho acuerdo se razonó que los sistemas normativos propios, **constituyen el marco jurídico y político a través del cual una comunidad ejerce su autogobierno y regula sus relaciones sociales**, permitiendo con ello el respeto y conservación de su cultura; el sistema jurídico de las comunidades indígenas se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas otras que se establecen por el **órgano de producción normativa de mayor jerarquía que, por regla general, es su asamblea**, debido a que las decisiones que emite, respetan el procedimiento respectivo, y privilegian la voluntad de la mayoría.

Al respecto, si bien el Instituto local reconoció la obligación de garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones, para renovar los Ayuntamientos.

También estableció, que al tratarse de una elección a través de sistemas normativos internos (usos y costumbres), **era necesario señalar que la Asamblea Municipal de Representantes es parte del Sistema Normativo del municipio de Ayutla de los Libres** y, por lo tanto, es una **autoridad con carácter consuetudinaria**, al habersele reconocido en el momento que se instauró el Concejo Municipal Comunitario, “en ejercicio de las potestades con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas quienes tienen en todo momento el inalienable derecho de estatuir sus formas de gobierno y figuras representativas”.

Así también, el Instituto local precisó que en virtud de que el **acceso a la libre determinación y autonomía** de la que goza el municipio de Ayutla de los Libres, había derivado de **un proceso**



progresivo y gradual que la propia ciudadanía obtuvo al acceder a un cambio de gobierno y transitar del sistema de partidos políticos al sistema normativo interno, por lo que, ganado ese derecho, el Estado no puede negarlo de manera regresiva ni discriminatoria.

En vista de lo cual estimó que, al haber reconocido los derechos e instituciones de las comunidades indígenas del Municipio, **debe evitarse la intromisión injustificada en sus decisiones y en la forma de gobierno elegida por sus habitantes.**

Así, concluyó que la ratificación de los Lineamientos, se enmarcaba en un acto de **coadyuvancia y colaboración con el órgano comunitario integrado por las propias localidades del municipio de Ayutla de los Libres**, Guerrero, para organizar y coordinar los trabajos relativos a todas y cada una de las actividades del Proceso Electivo para la renovación de las autoridades municipales a través de su sistema normativo interno, a efecto de que, en el momento oportuno el mismo Instituto local, se encuentre en condiciones de revisar y emitir la calificación de la referida elección, a la luz de los lineamientos.

En ese sentido, se aprobaron los lineamientos que contenían los siguientes ejes normativos:

ANTECEDENTES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CAPITULO I. DISPOSICIONES GENERALES.

CAPITULO II. DE LA COMISIÓN DE ELECCIÓN, INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL COMUNITARIO.

CAPITULO III. DE LAS ACTIVIDADES PREVIAS AL PROCESO ELECTIVO

CAPITULO IV. DE LAS PERSONAS OBSERVADORAS

CAPITULO V. DEL PROCESO ELECTIVO.

SECCIÓN PRIMERA. DE LAS ETAPAS.

SECCIÓN SEGUNDA. DE LA CONVOCATORIA

SECCIÓN TERCERA. DE LOS ACTOS PREVIOS A LAS ASAMBLEAS COMUNITARIAS

SECCIÓN CUARTA. DE LAS PROPUESTAS DE REPRESENTANTES.

SECCIÓN QUINTA. DE LAS ASAMBLEAS COMUNITARIAS.

SECCIÓN SEXTA. DE LA ASAMBLEA MUNICIPAL COMUNITARIA DE REPRESENTANTES Y AUTORIDADES (AMCRA).

SECCIÓN SÉPTIMA. DE LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS DEL ACTO ELECTIVO.

CAPITULO VI. DE LA CALIFICACIÓN DEL ACTO ELECTIVO

CAPÍTULO VII. DE LA PAPELERÍA E INSUMOS PARA LAS ASAMBLEAS

CAPITULO VIII. DE LAS PROHIBICIONES

Debiendo resaltarse en lo que interesa las etapas que fueron fijadas para la celebración del proceso electivo de conformidad con los artículos 23 y 24 de los lineamientos:

Artículo 23. *El proceso electivo se desarrollará en dos etapas, consistentes en:*

- I. **ASAMBLEA COMUNITARIA.** *Que se realizará en cada una de las comunidades, delegaciones y colonias, en el periodo comprendido del 13 al 21 de julio, conforme a sus normas tradicionales, mediante las cuales elegirán a dos representantes; una mujer y un hombre con sus respectivos suplentes del mismo género o, en el caso de los hombres, podrán tener suplente mujer. De igual manera, podrán elegirse dos mujeres representantes con sus respectivas suplencias del mismo género.*

En la elección de representantes de localidades, si fuera el caso que alguna comunidad no eligiera ni una mujer, se invalidará la designación de la propuesta de hombres que se haya elegido, quedando sin representación ante la AMCRA, salvo la que tienen garantizada por la autoridad comunitaria.

- II. **ASAMBLEA MUNICIPAL COMUNITARIA DE REPRESENTANTES Y AUTORIDADES:** *Que se celebrará el 28 de julio de 2024, a la que concurrirán las autoridades de cada localidad, así como las representaciones propietarias electas de cada comunidad, delegación, colonia, en la que se elegirán a las y los integrantes del Órgano de Gobierno Municipal de entre todas las representaciones. Integrándose de manera paritaria y con alternancia de género en la Coordinación con Funciones de Presidencia Municipal, a efecto de que corresponda a mujeres.*



Artículo 24. *El proceso electivo iniciará con la emisión de la convocatoria para las Asambleas Comunitarias por parte de la Comisión de Elección, Integración e Instalación del Gobierno Municipal Comunitario, en coadyuvancia con el Instituto Electoral, a más tardar la primera semana del mes de julio y culminará con la validación de la elección que realice el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero o en su caso, con la resolución de la controversia.*

En lo que interesa para el presente asunto, cabe precisar que en el artículo 58 fracciones III y V de los Lineamientos se estableció que el Concejo Municipal Comunitario para el periodo 2024-2027 (dos mil veinticuatro – dos mil veintisiete) **quedará integrado por un total de (18) dieciocho personas representantes propietarias y propietarios**, de las cuales **(6) seis serían de la etnia Me'phaa, (6) seis de la etnia Tu'un Savi y (6) seis de la etnia mestiza.**

Y a su vez, dentro de dicho órgano habrán **(3) tres personas** que asumirán el **cargo de coordinadoras**, una de cada pueblo o etnia, quienes tendrán las funciones de una presidencia municipal, una sindicatura procuradora y una tesorería municipal.

II. Síntesis de los Planteamientos de la parte actora.

La actora señala que, si bien con la aprobación de los lineamientos se da inicio a los trabajos para la renovación de autoridades municipales, es importante destacar la necesidad imperiosa de que se revise el modelo electoral y, **PARA LA SIGUIENTE RENOVACIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES, SE GARANTICE EL ACCESO A CARGOS, A PERSONAS AFROMEXICANAS.**

En ese sentido, en su demanda precisa como **ACTOS IMPUGNADOS** los siguientes:

1. El acuerdo **183 por el que se ratifican los Lineamientos.**
2. La omisión de tutelar de manera efectiva del derecho de

representación política de pueblos y comunidades afromexicanas en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, implicada en el acuerdo **183**.

En vista de lo anterior señala como **PRETENSIÓN**:

Que mediante un proceso de amplia consulta indígena y afromexicana, se revise el modelo electoral municipal y, **PARA LA SIGUIENTE RENOVACIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES EN AYUTLA DE LOS LIBRES, SE GARANTICE EL ACCESO A PERSONAS AFROMEXICANAS.**

Lo anterior, a partir de la **NECESIDAD DE EMISIÓN DE ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA.**

Así, señala que el acto que se impugna viola el derecho político al ejercicio de la función pública electoral, al voto pasivo y a la representatividad democrática en interrelación con el derecho a la igualdad y no discriminación, y los derechos colectivos de libre determinación y autonomía, razón por la cual se **pide hacer efectivos los mecanismos de representación política afromexicana en el estado de Guerrero.**

En el referido contexto, menciona que la autonomía y autogobierno, como manifestación del derecho a la libre determinación, implica la **creación y modificación de las normas que constituyen el sistema normativo indígena de una comunidad**, fundamentada en que la función normativa correspondiente a la propia comunidad a través de su asamblea general o aquella que considere como máxima autoridad, pero **sin perjuicio de que deba garantizarse una decisión PLENAMENTE INFORMADA de los alcances y efectos de las propias determinaciones de la manera en que debe ser integrada su autoridad municipal.**

Al respecto precisa que debe resultar de aplicación la diversa resolución del **SCM-JDC-274/2020** emitida por esta Sala Regional,



en la cual se vinculó al Instituto electoral local a incluir representaciones afromexicanas en los Consejos Distritales Electorales y en el Consejo General.

Para lo cual resalta que en dicha sentencia se estableció que la representación ante el Consejo General del Instituto local tiene por objeto materializar el reconocimiento de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes y su ejercicio en tanto sujetos colectivos de derechos.

Por tanto, la parte actora concluye que, en el caso concreto, es evidente que **todos los grupos sociales que integran el municipio de Ayutla de los Libres, deben estar representados de manera adecuada y efectiva en el órgano de gobierno municipal.**

Así también, invoca la sentencia SUP-REC-28/2019 a partir de la cual señala que deben adoptarse **medidas compensatorias** que permitan identificar campos de oportunidad en los cuales se puedan adoptar medidas dirigidas a mejorar las condiciones de participación política y representación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Además refiere que la Sala Superior en dicho precedente fue enfática en sostener que dadas las particularidades de la entidad federativa, **para la emisión de dichas medidas compensatorias debe tomarse en consideración lo siguiente:**

- 1) ***El número de integrantes que corresponden a los órganos legislativos y municipales materia de la elección, ya que este dato permite analizar el impacto que tendría la implementación de una acción afirmativa en los órganos donde se verían integrados.***
- 2) ***La proporción total de población indígena respecto al total de votación estatal, dado que este es un dato***

relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel estatal;

- 3) **La participación histórica de la ciudadanía indígena de los cargos en cuestión, porque permitiría visualizar las posibilidades reales que han tenido las comunidades y pueblos indígenas de acceder a cargos de elección popular por la vía partidaria, y**
- 4) **La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes, a fin de conocer la diversidad de ideologías dentro de las comunidades indígenas de Baja California.**

Finalmente invoca el precedente **SUP-REC-214/2018**, en el que refiere que la Sala Superior sostuvo que, para garantizar la certeza en los procesos electorales, **las acciones afirmativas que en su caso sean adoptadas por las autoridades en materia electoral deben encontrarse previstas con antelación al inicio del proceso electoral**, lo que permite su pleno conocimiento por parte de los actores políticos.

Así el planteamiento de la actora concluye estableciendo que, en una analogía, **al tratarse de una elección municipal por sistemas normativos indígenas, la implementación de mecanismos de garantía de acceso efectivo al cargo para personas afromexicanas deberá realizarse en el siguiente proceso de renovación de autoridades municipales.**

III. Análisis de los planteamientos.

a) Decisión.

Son **ineficaces** los agravios planteados por la parte actora dado que **la aplicación de los lineamientos impugnados se encuentra acotada para el proceso electivo dos mil veinticuatro**, y la pretensión de la actora radica en que **se realice una consulta amplia para el siguiente proceso electoral, a fin de revisar el**



modelo electoral municipal.

No obstante, con independencia de la calificativa de los agravios planteados por la actora, bajo una perspectiva intercultural es posible advertir que lo que se busca es una modificación al sistema normativo propio en la elección de los cargos del órgano municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero con aplicación en el próximo proceso electoral, en atención a lo cual se estima procedente dar vista al Instituto Electoral local a efecto que determine lo conducente.

b) Justificación.

Ahora bien, como puede observarse en la exposición de motivos, y en específico del artículo 1 de los lineamientos, se estableció una vigencia específica para su aplicación:

Artículo 1. Los presentes lineamientos son de orden público y de observancia obligatoria para la Comisión de Elección, Integración e Instalación de Autoridades Municipales, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, así como para la ciudadanía y habitantes del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, y **tienen por objeto establecer las etapas y fases del Modelo de Elección por Usos y Costumbres para el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, para el Proceso Electivo 2024.**

Es decir, la aplicación de dichos lineamientos **se encuentra acotada al desarrollo del proceso electivo (2024) dos mil veinticuatro de Ayutla de los Libres, Guerrero.**

No obstante, como puede advertirse de la síntesis de los planteamientos expuestos en la demanda la actora **impugna los Lineamientos** a partir de lo que considera **la necesidad de realizar una consulta amplia plenamente informada en el municipio de Ayutla de los Libres** a efecto de lograr la

participación efectiva de las personas afromexicanas en el órgano municipal para el próximo proceso de renovación de autoridades municipales, para lo cual estima deben valorarse diversas variables, a saber:

- 1) **El número de integrantes** que corresponden a los órganos municipales materia de la elección, ya que este dato permite analizar el impacto que tendría la implementación de una acción afirmativa en los órganos donde se verían integrados.
- 2) **La proporción total de población indígena y afromexicana** respecto al total de votación municipal, dado que este es un dato relevante para analizar la viabilidad de la implementación de una acción afirmativa a nivel del Municipio;
- 3) **La participación histórica de la ciudadanía indígena y afromexicana** en los cargos en cuestión, porque permitiría visualizar las posibilidades reales que han tenido las comunidades afromexicanas y pueblos indígenas de acceder a cargos de elección, y
- 4) **La diversidad de grupos, etnias o comunidades indígenas existentes**, a fin de conocer la diversidad de ideologías.

En ese sentido, dadas las implicaciones de lo que podría conllevar una modificación en el sistema normativo propio del municipio, **la actora señala que su pretensión se encuentra referenciada al siguiente ejercicio comicial y no al que se encuentra en curso.**

Esto es, que **ante el inminente inicio del proceso electivo en el Municipio, de manera destacada la propia actora solicita que la acción declarativa que emita esta Sala Regional al resolver el presente asunto, se encuentre referida a la siguiente renovación de autoridades municipales, y no a la que actualmente se encuentra en curso.**



Esto tiene una lógica, y es que **toda consulta conlleva una serie de formalidades, etapas y pasos, que no podrían agotarse de forma previa al inicio del presente proceso electivo en el Municipio**, sin que ponga en riesgo su integridad.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a la consulta implica un proceso de diálogo y búsqueda de acuerdos desde las primeras etapas de elaboración o planificación de la medida que pueda afectarles para que puedan verdaderamente participar e influir en el proceso de la toma de decisiones, de tal forma que no se limita a obtener la aprobación o no de la comunidad, sino que debe garantizarse su derecho a la participación en todo el proceso¹¹.

De esta forma, las personas integrantes de los pueblos indígenas, originarios, afroamericanos y equiparables tienen el derecho humano a ser consultadas conforme a los siguientes lineamientos¹²:

I. Debe ser previa a la adopción de la medida susceptible de afectar los derechos indígenas, originarios, afroamericanos y equiparables, lo que tiene como consecuencia que las personas integrantes de estas comunidades tengan la oportunidad de estar involucradas en las primeras etapas del proceso para tener un tiempo adecuado de discusión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.

¹¹ Así lo consideró la Corte Interamericana en la sentencia "Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador", sentencia de 27 (veintisiete) de junio de 2012 (dos mil doce), Fondo y Reparaciones, párrafo 167

¹² De acuerdo con: i) la Sala Superior en su tesis XII/2013 de rubro USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 6, número 12, 2013 (dos mil trece), páginas 37 y 38; ii) la jurisprudencia de la Corte Interamericana expresada en la sentencia "Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador" del 27 (veintisiete) de junio de 2012 (dos mil doce), Fondo y Reparaciones, párrafos 180, 181, 182, 185, 186, 200, 201 y 208; iii) el Pleno de la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 78/2018 (párrafos 119 a 126), 136/2020 (párrafos 100 a 108), 81/2018 (párrafos 83 y 103)

II. Debe ser informada, por lo que debe proporcionar a las personas la información precisa sobre la naturaleza y las consecuencias de la medida. También deben darse los datos necesarios para que participen de forma genuina y objetiva en la construcción de la misma, antes y durante la consulta.

III. Debe ser de buena fe y con el objetivo de alcanzar consensos, el proceso de consulta debe estar basado en principios de confianza y respeto mutuos, y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas. Se debe garantizar que se obtenga su consentimiento libre a través de procedimientos claros de consulta, tramitados y decididos con su participación. Este requisito exige evitar prácticas que intenten desintegrar la cohesión social, establecer liderazgos paralelos o negociar individualmente con integrantes de las comunidades.

IV. Debe ser culturalmente adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas, el procedimiento debe ser conforme con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas, lo que exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones. También debe contextualizarse a la cuestión sometida a consulta, lo que tiene como consecuencia que no exista un modelo único. Debe garantizarse que las personas que integran estas comunidades y pueblos comprendan y se hagan comprender, facilitándoles personas traductoras de ser necesario.

Además, tal como lo estableció esta Sala Regional en el **SCM-JDC-1341/2024**, para una consulta debe definirse un cronograma claro y detallado, en el cual se establezcan los plazos y etapas específicas para cada fase del proceso, proporcionando certeza a la población sobre los tiempos que llevará el proceso.

Estas etapas deben incluir la **preparación de la consulta, su implementación, la evaluación de resultados y la transición efectiva** que en su caso se dé al cambio o modificación de régimen



político-electoral, mediante mecanismos de **difusión** efectivos que garanticen a la población estar debidamente informada.

Derivado de este cúmulo de formalidades, etapas y pasos, la realización de una consulta para el proceso electivo que actualmente se encuentra transcurriendo en Municipio no sería dable, pues su realización implicaría un grado mayor de riesgo en su celebración, lo cual podría generar un detrimento en el derecho de participación y representación de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, que precisamente se pretenden proteger.

Ello, aunado a la complejidad de los actos que conllevan actos de consulta o de ejercicios deliberativos de autonomía y libre determinación en comunidades o municipios con población indígena, tal como ha determinado esta Sala Regional en los expedientes **SCM-JDC-147/2019, y SCM-JDC-71/2020 y su acumulado**, ambos del estado de Guerrero

Si bien en el caso se solicita una “*consulta indígena y afromexicana*”¹³, lo cierto es que **la pretensión de la actora se dirige a que se efectúe una consulta amplia e informada** en un Municipio cuyo órgano de gobierno municipal se elige por sistema normativo propio, por lo cual resulta imprescindible que se sigan todas las formalidades, etapas y pasos que señala la normatividad internacional y los protocolos emitidos para ello, máxime si se tiene en cuenta que la pretensión de la parte actora implicaría la coordinación y colaboración entre pueblos indígenas y afromexicanos, a fin de no trastocar los derechos de ninguna persona o colectividad; sin embargo, como se señaló, esto ya no resultaría dable para el actual proceso electivo en el Municipio.

Expuesto lo anterior, resultan **ineficaces** los planteamientos torales

¹³ Véase la página 4 del escrito de demanda.

expuestos por la parte actora atendiendo a que los lineamientos impugnados no podrían ser revocados para lograr los efectos pretendidos.

Sin que sea posible el análisis de los precedentes citados por la parte actora en su demanda atendiendo a que como se precisó el núcleo esencial de la demanda deviene ineficaz.

Ahora bien, con independencia de ello, esta Sala Regional bajo una perspectiva intercultural considera procedente **remitir copia certificada de la demanda al Instituto local, para que en ejercicio pleno de sus facultades contempladas en los artículos 457 a 468 de la Ley Electoral local, emita la determinación que corresponda, evaluando integralmente los parámetros de la solicitud de consulta y ponderando, en su caso, la posibilidad de interactuar con la comunidad, a efecto de dar el cauce que considere procedente.**

Ello, atendiendo a que, como se precisó, **la parte actora busca la modificación al sistema normativo interno de la comunidad para que la comunidad afromexicana pueda ser considerada en la integración del órgano municipal de gobierno de Ayutla de los Libres, en las elecciones subsecuentes.**

Así, dicha autoridad debe ser la encargada de dar cauce a dicha petición, dadas las implicaciones que conlleva, ya sea a través de una consulta o ejercicios deliberativos al interior de la comunidad como en su momento se estableció en el diverso precedente **SCM-JDC-71/2020 y su acumulado.**

Lo anterior adquiere mayor relevancia atendiendo a que durante la aprobación de dichos lineamientos el Instituto local sugirió a la comunidad la posibilidad de considerar la participación de algunos otros pueblos tales como el Tu'un Savi, Náhuatl y Afromexicano.

No obstante, al haberse establecido que el asunto se inscribe en una naturaleza intercomunitaria, se deben evitar intervenciones



indebidas, reconociendo que existen procesos que pueden llevarse a cabo de manera progresiva y gradual a través de la deliberación comunitaria con la coadyuvancia de la autoridad administrativa electoral local de cara a la tutela de los derechos político-electorales de la comunidad afroamericana conforme al contenido de las jurisprudencias 4/2024 y 37/2016 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER Estrictamente Necesaria y Razonable¹⁴ y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO¹⁵.**

Por lo expuesto y fundado, la Sala Regional,

RESUELVE

PRIMERO. Se **confirma** el acuerdo impugnado.

SEGUNDO. Se **ordena remitir** copia certificada de la demanda al Instituto local a efecto de que determine lo que corresponda.

Notifíquese en términos de ley.

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

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

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica

¹⁴ Pendiente de publicación en la Gaceta Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 13 y 14.

SCM-JDC-1634/2024

certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral¹⁶.

¹⁶Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral.