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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-274/2020 Y ACUMULADO

PARTE ACTORA:
LONGINO JULIO HERNÁNDEZ CAMPOS Y OTRAS PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO

MAGISTRADA:
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIO:
DANIEL ÁVILA SANTANA[1]

Ciudad de México, a 5 (cinco) de junio de 2021 (dos mil veintiuno).

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública **desecha** la demanda de Isidro Remigio Cantú, Araceli López Aparicio, Sabás Rodríguez Ramírez, y **revoca** la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero en el expediente TEE/JEC/042/2020 y su acumulado y en plenitud de jurisdicción revoca el Acuerdo 060/SE/14-10-2020 del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero con base en lo siguiente.

ÍNDICE

GLOSARIO 3
SÍNTESIS 4
ANTECEDENTES 6
RAZONES Y FUNDAMENTOS 7

[1] Con la colaboración de Miossity Mayeed Antelis Torres.

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. 7
SEGUNDA. Acumulación. 8
TERCERA. Perspectiva intercultural. 8
CUARTA. Improcedencia 10
4.1. Improcedencia por falta de firma autógrafa 10
QUINTA. Requisitos de procedencia 11
SEXTA. Planteamiento del caso 13
SÉPTIMA. Estudio de fondo 14
7.1. Síntesis de la resolución impugnada 14
7.2 Síntesis de agravios 16
7.2.1. Indebida interpretación del artículo 2° constitucional 17
7.2.2. Falta de exhaustividad y congruencia 17
7.2.2.1. Actividades relacionadas con el municipio de Tecoanapa 17
7.2.2.2. Discriminación 18
7.2.2.3. Falta fundamentación y motivación 18
7.3 Metodología 18
7.4 Respuesta 20
7.4.1 Solicitud de hacer una interpretación pro persona 20
a. Estado multicultural 20
b. Marco jurídico aplicable 22
b.1. Evolución de la participación política indígena 22
b.2 Derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas 27
b.3. Derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a elegir sus autoridades por sistemas normativos internos o por usos y costumbres 29
b.4. Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas 30
b.5. Integración de los consejos electorales 32

b.6. Sistemas electorales 34

b.7 Procedimiento para cambio de modelo de elección de autoridades a sistemas normativos internos 36

b.8. Procedimientos en Tecoanapa y Ayutla de los Libres 38

b.8.1 Tecoanapa 38

b.8.2 Ayutla de los Libres 41

c. Caso concreto 46

7.4.2 Falta de exhaustividad 62

OCTAVA. Plenitud de jurisdicción 63

8.1 Acuerdo 60 63

8.2 Agravios ante el Tribunal Local 63

8.3 Metodología 64

8.4 Consideraciones de la Sala Regional 65

NOVENA. Efectos de la sentencia 70

R E S U E L V E: 71

GLOSARIO

Acuerdo 60	*"Acuerdo 060/SE/14-10-2020 por el que se aprueba la respuesta a la solicitud formulada por el Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres y diversas autoridades comunitarias del municipio de Tecoanapa, relacionada con la creación de una representación indígena y afromexicana en el Consejo General y los Consejos Distritales Electorales Locales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero"*
Consejos del IEPC	Consejo General y Consejos Distritales Electorales Locales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero

Consejo General	Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Instituto Local o IEPC	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Juicio de la Ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y las personas ciudadanas) previsto en el artículo 3.2 inciso c) y 79 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Juicio Local	Juicio electoral ciudadano previsto en el artículo 97 de la Ley 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 Local	Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
Parte Actora	**Del juicio SCM-JDC-274/2020**: Longino Julio Hernández Campos y Patricia Guadalupe Ramírez Bazán **Del juicio SCM-JDC-275/2020**: Jaime Gallardo Morales, Rogelio Castro Pioquinto y Elías García Bibiano
Promoventes	Longino Julio Hernández Campos, Patricia Guadalupe Ramírez Bazán, Isidro Remigio Cantú, Samuel Calderón Moreno, Jaime Gallardo Morales, Rogelio Castro Pioquinto, Elías García Bibiano, Araceli López Aparicio y Sabás Rodríguez Ramírez
Tribunal Local	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

SÍNTESIS

Para una mayor facilidad en la comprensión de esta sentencia[2] la Sala Regional presenta su síntesis:

[2] Esta síntesis no sustituye a la sentencia, sino que es una herramienta para facilitar su comprensión, en el entendido de que la sentencia (en su integralidad) contiene las razones y fundamentos que llevaron a resolver este juicio en la manera expresada en el único punto resolutivo de la misma.

¿Qué impugna la Parte Actora?

La sentencia emitida en el Juicio Local TEE/JEC/042/2020 y su acumulado, que confirmó el Acuerdo 60 relacionado con la solicitud de creación de una representación indígena y afromexicana ante los Consejos del IEPC.

¿Qué argumentos hacen valer?

La Parte Actora considera que la sentencia impugnada afecta sus derechos -entre otros- a la representación y participación política y libre determinación a tener una representación indígena y afromexicana ante organismos electorales locales.

¿Qué resuelve esta Sala Regional?

En primer término, la Sala Regional desecha las demandas presentadas por Isidro Remigio Cantú, Araceli López Aparicio y Sabas Rodríguez Ramírez porque no están firmadas, lo cual es un requisito necesario para demostrar la voluntad de demandar.

Por otra parte, la Sala Regional revoca la sentencia impugnada al considerar que el Tribunal Local no atendió la impugnación de la Parte Actora con una perspectiva intercultural pues las personas representantes de los Tecoanapa y Ayutla de los Libres se ostentan con calidad de personas indígenas y alegan un trato discriminatorio al no contar con una representación ante el Consejo General del IEPC.

En consecuencia, en plenitud de jurisdicción se atienden los agravios de la instancia local y se concluye que son fundados por lo que lo procedente es revocar el Acuerdo 60 para el efecto de que el IEPC realice diversos trabajos e investigaciones respecto

de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que habitan en Guerrero.

Lo anterior a efecto de definir, a través de una consulta que realice con dichos pueblos y comunidades la manera en que se definirá la persona o personas que los representaran ante los Consejos del IEPC, así como sus facultades y atribuciones.

ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral. El 9 (nueve) de septiembre de 2020 (dos mil veinte)[3], el Instituto Local declaró el inicio del proceso electoral ordinario 2020-2021 para elegir gubernatura, diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos del estado de Guerrero.

2. Solicitud. El 29 (veintinueve) siguiente, se presentaron 2 (dos) escritos ante el Instituto Local mediante los cuales las personas Promoventes -entre otras- solicitaron la creación de la representación indígena y afromexicana ante los Consejos del IEPC.

3. Acuerdo 60. El 14 (catorce) de octubre, el Instituto Local emitió el Acuerdo 60 en que contestó la solicitud referida, y determinó que no tenía facultades para modificar la integración de los órganos electorales locales y el sistema electoral del estado de Guerrero.

4. Juicio Local. El 21 (veintiuno) de octubre, se promovió un Juicio Local contra el Acuerdo 60 y el 17 (diecisiete) de diciembre, el Tribunal Local lo confirmó.

[3] En lo sucesivo, las fechas corresponden a dicha anualidad, salvo precisión en contrario.

5. Juicio de la Ciudadanía. El 22 (veintidós) de diciembre, se impugnó la sentencia emitida en el Juicio Local y se integraron los expedientes SCM-JDC-274/2020 y SCM-JDC-275/2020, que fueron turnados a la ponencia a cargo de la magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien los recibió ese mismo día.

6. Admisión e instrucción. En su oportunidad la magistrada admitió las demandas y reservó el análisis de los requisitos de procedencia de **Isidro Remigio Cantú, Araceli López Aparicio, Sabas Rodríguez Ramírez** y **Samuel Calderón Moreno** para el pleno de esta Sala Regional. Posteriormente cerró la instrucción de los juicios.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver los Juicios de la Ciudadanía promovidos por diversas personas por su propio derecho que además se ostentan como personas coordinadoras del Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, así como integrantes de autoridades civiles y agrarias del municipio de Tecoanapa, contra la sentencia emitida por el Tribunal Local en el juicio TEE/JEC/042/2020 y su acumulado que confirmó el Acuerdo 60, supuesto normativo en que esta Sala Regional tiene competencia y ámbito geográfico en el que ejerce jurisdicción, con fundamento en:

- **Constitución General:** artículos 41 párrafo segundo base VI, 94 párrafos primero y quinto, y 99 párrafo cuarto fracción X.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** artículos 1-II, 184, 185, 186- III inciso c) y 195-IV inciso a).
- **Ley de Medios:** artículos 1, 3.1 inciso c), 79.1 y 80.1 inciso f).

- **Acuerdo INE/CG329/2017** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral[4], que establece el ámbito territorial de esta circunscripción y la Ciudad de México como su ciudad cabecera.

SEGUNDA. Acumulación. Del análisis de las demandas se advierte que hay conexidad en la causa, pues controvierten la misma resolución con la pretensión de que sea revocada y señalan a la misma autoridad responsable.

En esas condiciones, con la finalidad de evitar la emisión de sentencias contradictorias y en atención a los principios de economía y celeridad procesal, procede acumular el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-275/2020 al Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-274/2020, por ser el que se recibió primero.

Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 199-XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de Medios; y 79 y 80 párrafo tercero del Reglamento Interno de este tribunal.

En consecuencia, deberá integrarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución, al expediente del juicio acumulado.

TERCERA. Perspectiva intercultural. Las personas Promoventes se ostentan como integrantes de la coordinación de diversas etnias del Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres y como autoridades civiles y agrarias del municipio de Tecoanapa, Guerrero.

---

[4] Este acuerdo establece el ámbito territorial de cada una de las 5 (cinco) circunscripciones y su ciudad cabecera. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 (cuatro) de septiembre de ese año.

Por ello, para estudiar estos juicios, lo que incluye el análisis de los requisitos de procedencia, la Sala Regional adoptará una perspectiva intercultural, reconociendo los límites constitucionales y convencionales de su implementación, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas[5] y preservar la unidad nacional[6].

En consecuencia, en caso de ser necesario, se suplirán de manera total los agravios, atendiendo el acto del que realmente se duele la Parte Actora, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción[7].

Al respecto, la Sala Superior ha sostenido[8] 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, afromexicanas y sus integrantes.

---

[5] Tesis VII/2014 de la Sala Superior con el rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 7, número 14, 2014 (dos mil catorce), páginas 59 y 60.

[6] Tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de clave 1a. XVI/2010 con el rubro **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS ORIGNARIOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.** Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010 (dos mil diez), página 114.

[7] 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.

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

CUARTA. Improcedencia

4.1. Improcedencia por falta de firma autógrafa de la demanda presentada por Isidro Remigio Cantú, Araceli López Aparicio y Sabas Rodríguez Ramírez

El artículo 9.1 inciso g) de la Ley de Medios señala que las demandas que se presenten deben cumplir, entre otros, el requisito de presentarse por escrito que contenga el nombre y la **firma autógrafa** de quien o quienes lo presentan.

Por su parte, el párrafo 3 del artículo citado, dispone que, ante la ausencia de tal elemento, la demanda será **desechada**.

Lo anterior, porque la firma autógrafa otorga certeza respecto a la voluntad de ejercer el derecho de acción, al dar autenticidad a la demanda, permitir identificar a quien emitió el documento, y vincularle con el acto jurídico contenido en la demanda.

Por ello, ante la falta de firma autógrafa, se estima que hay una ausencia de la manifestación de la voluntad para promover el medio de impugnación.

En la demanda que formó el juicio SCM-JDC-274/2020 se aprecia el nombre de diversas personas entre ellas el de **Isidro Remigio Cantú**. Por lo que hace a la demanda del juicio SCM-JDC-275/2020 se advierten los nombres -entre otras personas- de **Araceli López Aparicio** y **Sabas Rodríguez Ramírez**.

No obstante lo anterior, ni el escrito de presentación de demanda de los Juicios de la Ciudadanía, ni las demandas aparecen firmadas por las personas referidas. En el caso de Isidro Remigio Cantú solo aparece su nombre en el rubro y en el caso de Araceli

López Aparicio y Sabas Rodríguez Ramírez el espacio contemplado sobre sus nombres para estampar sus firmas aparecen en blanco; esto, sin que se advierta en el documento alguna otra firma o huella dactilar sin identificar.

En consecuencia, si las demandas no tienen ningún signo del que pueda desprenderse la expresión de la voluntad de **Isidro Remigio Cantú**, **Araceli López Aparicio** y **Sabas Rodríguez Ramírez** para suscribirlas deben desecharse en términos del artículo 9.3 de la Ley de Medios.

QUINTA. Requisitos de procedencia

La impugnación interpuesta por quienes promueven estos juicios -con excepción de las personas señaladas en razón y fundamento tercera- es procedente en términos de los artículos 7, 8, 9.1 y 19.1 inciso e) de la Ley de Medios[9], por lo siguiente:

a. Forma. La Parte Actora presentó su demanda por escrito, en ella constan sus nombres y firmas autógrafas, la autoridad señalada como responsable, identificaron la sentencia impugnada, y mencionaron los hechos y agravios en que basan su impugnación.

b. Oportunidad. La sentencia impugnada fue emitida el 17 (diecisiete) de diciembre de 2020 (dos mil veinte) y notificada a la Parte Actora el 18 (dieciocho) siguiente[10], por lo que si la demanda se interpuso el 22 (veintidós), es oportuna.

---

[9] En el acuerdo de admisión del SCM-JDC-274/2020 la magistrada instructora reservó al pleno el pronunciamiento respecto a Samuel Calderón Moreno por lo que en presente apartado se hace analizan los requisitos de procedencia respectivos.
[10] La cédula de notificación se encuentra en el cuaderno accesorio 1 (uno) del expediente SCM-JDC-274/2020.

c. Legitimación. La Parte Actora se autoadscribe con el carácter de personas indígenas e integrantes de autoridades comunitarias lo que es suficiente para considerar que existe un vínculo con su comunidad y reconocerles como sus integrantes[11], en consecuencia, acreditan la legitimación para promover el Juicio de la Ciudadanía con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y sus sistemas normativos[12].

Lo anterior, es acorde al deber impuesto a los órganos jurisdiccionales de flexibilizar el análisis de la legitimación para promover los juicios de la ciudadanía cuando la persona o comunidad indígena planteen la afectación a su autonomía para elegir a sus representantes o autoridades[13].

Por ello, la Parte Actora tiene interés legítimo para promover este medio de impugnación, pues señalan que la sentencia impugnada vulnera su derecho de contar con una representación indígena y afromexicana ante los Consejos del IEPC.

d.1. Interés jurídico. Además, la Parte Actora (excepto Samuel Calderón Moreno, cuestión que se estudia enseguida) tiene

---

[11] Al respecto es aplicable la jurisprudencia 12/2013 de la Sala Superior 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 (dos mil trece), páginas 25 y 26.

[12] De acuerdo a la jurisprudencia 4/2012 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO**, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 5, número 10, 2012 (dos mil doce), páginas 18 y 19.

[13] De acuerdo a la jurisprudencia 27/2011 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE**, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011 (dos mil once), páginas 19 y 20.

interés jurídico para promover este medio de impugnación, pues fue quien promovió en el Juicio Local cuya sentencia se impugna.

d.2. Interés legítimo. Con relación a **Samuel Calderón Moreno**, actor en el juicio SCM-JDC-274/202, a pesar de que no compareció a la instancia previa para impugnar el Acuerdo 60, y considerando que acude a esta instancia en defensa de los derechos colectivos de los pueblos y comunidades indígenas a que se autoadscribe, tiene interés legítimo para impugnar en términos de la jurisprudencia 9/2015 de la Sala Superior de rubro **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**[14].

e. Definitividad. El requisito está satisfecho, pues la normativa electoral local no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado antes de esta instancia para controvertir la sentencia impugnada.

En conclusión, al no advertir causa notoria de improcedencia, debe estudiarse la controversia planteada por la Parte Actora.

SEXTA. Planteamiento del caso

6.1. ¿Cuál es el motivo por el que la Parte Actora acude a juicio (causa de pedir)? Acude ante esta Sala Regional porque el Tribunal Local confirmó el Acuerdo 60 que determinó improcedente la solicitud de creación de una representación indígena y afromexicana ante los Consejos del IEPC, a la cual consideran tener derecho.

[14] Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015 (dos mil quince), páginas 20 y 21.

6.2. ¿Qué quiere la Parte Actora (pretensión)? Que esta Sala Regional revoque la sentencia impugnada porque afecta su derecho de contar con una representación indígena y afromexicana ante los órganos electorales locales.

6.3. ¿Qué debe analizar esta Sala Regional (controversia)? Esta Sala Regional debe analizar si el Tribunal Local actuó de manera correcta al declarar infundados los agravios de la Parte Actora contra el Acuerdo 60, o si por el contrario tiene razón y a partir del derecho de autodeterminación y autonomía previsto en el artículo 2 de la Constitución General cuenta con el derecho de tener una representación ante los Consejos del IEPC.

SÉPTIMA. Estudio de fondo

7.1. Síntesis de la resolución impugnada

Antes de responder los agravios planteados esta Sala Regional considera conveniente tener claridad en lo resuelto por el Tribunal Local.

El Tribunal Local analizó el marco normativo que tutela los derechos políticos de la ciudadanía en general y en especial a las personas indígenas y afromexicanas, así como el derecho reconocido a los partidos políticos, y candidaturas independientes de tener representación ante los órganos electorales, y a partir de ello analizó si existió o no, un trato discriminatorio respecto de la Parte Actora.

A partir de la legislación analizada, señaló que el derecho a la libre autodeterminación y autonomía de la ciudadanía indígena y afromexicana tenía los siguientes alcances:

1. El derecho a elegir a las autoridades representantes de sus comunidades, de acuerdo a su normativa interna,

respetando la participación de hombres y mujeres en condiciones de igualdad.

2. El derecho de solicitar al Instituto Local, el cambio de modelo de elección para elegir a sus autoridades municipales por sistemas normativos internos.

Refirió que el derecho a la libre autodeterminación de los pueblos indígenas y afromexicanos, no es absoluto y está limitado con fundamento en el artículo 1° de la Constitución General que señala que los derechos humanos no pueden restringirse ni suspenderse salvo las condiciones que establece la misma constitución.

Señaló que la Ley de Reconocimiento Derecho y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, no otorga a las personas indígenas o afromexicanas el derecho de contar con representación ante los Consejos del IEPC.

También refirió que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales tampoco les da el derecho a contar con una representación indígena o afromexicana; sin embargo esa situación no impide su participación en los asuntos políticos de esa entidad, pues como personas ciudadanas tienen derecho a ejercer los derechos político-electorales -entre los que se encuentran los de acceder a cargos de representación popular a través de candidaturas independientes o del sistema de partidos políticos-.

Analizó los derechos y obligaciones que tienen las candidaturas independientes, así como las candidaturas a través del sistema de partidos, y concluyó que tales entidades sí tenían el derecho de contar con una representación ante los órganos electorales

del Instituto Local.

Consideró que a través de estas 2 (dos) figuras, la ciudadanía -incluyendo a las personas indígenas- puede asociarse de manera libre para tomar parte de los asuntos políticos del país.

El Tribunal Local también señaló que la Parte Actora no tenía razón respecto a que es discriminatoria la negativa de tener una representación indígena y afromexicana ante los órganos electorales, debido a que dentro de los derechos de autonomía y libre determinación reconocidos en la Constitución General, no está el derecho a tener una representación de esa naturaleza ante los órganos electorales.

Además, precisó que las normas internacionales invocadas por la Parte Actora, no les reconocen un mejor derecho de participación política que lleve a concluir que, por pertenecer a un grupo indígena o afromexicano deban acceder a la integración de los órganos electorales.

Así, concluyó que la fundamentación y motivación del IEPC era correcta, pues señaló los fundamentos legales y reglamentarios relacionados con la designación de consejerías distritales.

Finalmente, señaló que no estaba facultado para modificar la forma y procedimiento de integración de los Consejos del IEPC, pues el principio *pro persona* no implicaba crear derechos, sino aplicar la interpretación que favoreciera a las personas, independientemente de su jerarquía.

7.2 Síntesis de agravios

De las demandas se advierte que la Parte Actora solicita que se

revoque la sentencia impugnada con base en lo siguiente:

7.2.1. Indebida interpretación del artículo 2° constitucional

El Tribunal Local señaló que los artículos 60 inciso f) y 112-X de la Ley Electoral Local reconoce el derecho de las personas candidatas independientes y de los partidos políticos de nombrar a una representación ante los órganos electorales del IEPC, más no a las comunidades indígenas y afromexicanas, lo que es contrario a lo establecido por la Constitución General y los tratados internacionales.

Por ello, el Tribunal Local debió interpretar el artículo 2° de la Constitución General, de la manera más favorable para tutelar los derechos protegidos.

También considera que el Tribunal Local debió implementar los mecanismos y medidas necesarias a fin de que la Parte Actora contara con una representación indígena y afromexicana al interior del IEPC, pues aún con la existencia de la Comisión de Sistemas Normativos Internos y la Coordinación por parte del Instituto Local, no se ha garantizado el respeto, promoción, protección y fortalecimiento del sistema democrático indígena.

Por esto, refiere que es necesaria la implementación de la representación indígena en los Consejos Distritales 13 y 14, así como en el Consejo General del Instituto Local.

7.2.2. Falta de exhaustividad y congruencia

7.2.2.1. Actividades relacionadas con el municipio de Tecoanapa: La Parte Actora sostiene además, que la sentencia impugnada no respondió todos los planteamientos que hicieron al Tribunal Local; en específico lo relativo a las actividades llevadas a cabo para cambiar el modelo de elección en

Tecoanapa y realizar la elección de Ayutla de los Libres a través del sistema normativo propio.

7.2.2.2. Discriminación: Del mismo modo, indica que el Tribunal Local omitió pronunciarse sobre el trato discriminatorio que se ha ejercido en su contra ante la negativa de contar con una representación ante los Consejos del IEPC, pues únicamente se analizaron los agravios de falta de fundamentación y motivación.

7.2.2.3. Falta fundamentación y motivación
La Parte Actora señala que si bien el Tribunal Local indicó los fundamentos legales respecto al derecho de las candidaturas independientes y partidos políticos a designar una representación en los Consejos del IEPC, no mencionó los motivos por los que no era aplicable lo previsto en el artículo 2° constitucional y los tratados internacionales, por lo que no respondió su agravio de manera adecuada.

7.3 Metodología
En primer término, se estudiarán los agravios 1, 2.2 y 3 dada su estrecha vinculación y posteriormente se estudiará el agravio 2.1 en que la Parte Actora acusa falta de exhaustividad y congruencia en relación con ciertas actuaciones respecto del municipio de Tecoanapa. Esto, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Superior 4/2000, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**[15]**.**

Ahora bien, como parte de la metodología que se empleará para estudiar los agravios de la Parte Actora, además de la perspectiva intercultural, se atenderá el criterio establecido por la

[15] Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), página 5.

Sala Superior en la jurisprudencia 18/2018 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN**[16] que establece la obligación a cargo de quienes resuelven controversias relacionadas con comunidades indígenas -como es el caso-, de identificar el tipo de conflicto que se dirime[17].

Así, esta Sala Regional advierte que en el caso se está en presencia de un **conflicto extracomunitario**, pues la cadena impugnativa derivó de una respuesta desfavorable del Consejo General del IEPC a la solicitud formulada por diversas personas integrantes de pueblos y comunidades indígenas de Guerrero en que pedían que se les permitiera tener una representación en los Consejos del IEPC; respuesta que fue confirmada por el Tribunal Local.

En ese sentido, el conflicto está entre el derecho que la Parte Actora afirma tener y la respuesta dada en un inicio por el IEPC, autoridad ajena a la propia comunidad que negó la existencia de tal derecho, repuesta que fue confirmada por el Tribunal Local con sustento en diversas normas, igualmente del orden común, es decir, ajenas al sistema normativo interno de los pueblos indígenas a que se autoadscribe la Parte Actora.

---

[16] Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 11, número 22, 2018 (dos mil dieciocho), páginas 16, 17 y 18.

[17] En ese sentido, la referida jurisprudencia ubica 3 (tres) posibles tipos de conflictos:

1. **Intracomunitarias**, cuando la autonomía de las comunidades se refleja en "restricciones internas" a sus propios miembros.
2. **Extracomunitarias**, cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de 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.
3. **Intercomunitarias**, cuando los derechos colectivos de autonomía y autodeterminación de 2 (dos) o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí.

7.4 Respuesta

7.4.1 Solicitud de hacer una interpretación pro persona del artículo 2° de la Constitución General que implique una respuesta favorable a su solicitud de tener representaciones en los Consejos del IEPC

Para esta Sala Regional son **fundados los agravios 1, 2.2 y 3**, pues esta Sala Regional considera que el Tribunal Local omitió atender la pretensión de la Parte Actora con una perspectiva intercultural y atendiendo el principio de igualdad lo que hubiera permitido interpretar el artículo 2° de la Constitución General de tal manera que permita a la Parte Actora tener una representación indígena y afromexicana ante los Consejos del IEPC. Se explica.

a. Estado multicultural

Guerrero es uno de los estados de la República Mexicana reconocido por su numerosa población indígena y múltiples culturas locales y regionales.

Cuenta con una fuerte presencia de comunidades indígenas y de personas afromexicanas. Se calcula que la población indígena actual de Guerrero es de alrededor de 700,000 (setecientos mil) habitantes, y la afromexicana cercana a los 200,000 (doscientos mil)[18].

Por otro lado, según la “Encuesta Intercensal 2015” del Instituto Nacional de Estadística y Geografía más de la tercera parte (el 33.9% treinta y tres punto nueve por ciento) de la población de

[18] Plan Estratégico de Desarrollo 2016-2021, Congreso del Estado de Guerrero, consultable en el vínculo electrónico http://www.congresogro.gob.mx/files/PLAN%20ESTATAL%20DE%20DESARROLLO/ESTRATEGIAS_TRANSVERSALES_ECOLOGIA_PUEBLOS_ORIGINARIOS.pdf

Guerrero se considera indígena, ocupando en ello el estado el 8° (octavo) lugar a nivel nacional.

Con relación a la población indígena en el estado se encuentran divididos principalmente en 4 (cuatro) pueblos y lenguas: Mixtecos, Amuzgos, Tlapanecos y Nahuas[19].

Respecto a la población afromexicana[20] debe señalarse que su presencia en el estado se remonta a los primeros años de la conquista de México cuando llegaron en condición de esclavitud y que han permanecido en la región siendo un factor determinante en la multiculturalidad de Guerrero.

Ahora bien, de conformidad con el Lineamientos para el registro de candidaturas para el Proceso Electoral Ordinario de Gubernatura del Estado, Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2020-2021, se considera municipios indígenas con 40% (cuarenta por ciento) o más de población indígena los siguientes:

---

[19] Los Pueblos Indígenas de Guerrero y su Lengua Materna, Gobierno del Estado de Guerrero, octubre 2016 (dos mil dieciséis) consultable en el vínculo electrónico http://guerrero.gob.mx/articulos/los-pueblos-indigenas-de-guerrero-y-su-lengua-materna/?__cf_chl_jschl_tk__=8f4c5278aaf72ed621e4e136606b809d56114c16-1622268786-0-AfwoHBGiiC87cg324Z5G9hD6SyepYYBIaeDSTT99mTHxHzrTuCOYJUFIkALKrB61MIwNww9aQuYFtvYI3h1ZM72hVKEtH6qFQ2-a-S5NG2QRWeQpwWbnzB6GcUTRmWJibJNCtTmONoc6vxwf0DcCdq6US_1kyrc0gWbEy2yo4pG97vNAKOt3dAH4C_O3bE49SUQR40CM9D1K8WYFm07GYg-7x1LVGZXv99HlzAkFmSOXULZYj9lnxLaESnCJ7SoADlPlZoXJx3fvm3zyGsa1ylakVJL4KlvIK3zLroH4lgUHZyDjQGNWdS11rrXrRerJttbg9yCCaWt449UM3AIqmy3jdgOQsQ8KzxLDL7Dpp8fbVzllgmQD0A-c3NWephwa02IFh7XsY7L3gfysPq3qdZLMpwN9eCBPb3lbQbW4TZFakaaPQkSyMUe0OKD-ka6bnCobsaXChGqd-Q87giEQ5rUVOTasyam0FtT0pIxAHA3v

[20] Good Eshelmann, Catharine, Guerrero: un estado multicultural, consultable en https://www.nacionmulticultural.unam.mx/edespig/diagnostico_y_perspectivas/diversidad_etnica/1%20DIVERSIDAD%20ETNICA%20Y%20LINGUISTICA/1%20GUERRERO%20UN%20ESTADO%20MULTICULTURAL/Estado%20del%20desarrollo%20(Cap%2001).pdf

Núm.	Municipios	Población total	Población que se autoadscribe indígena	%
1	Eduardo Neri	51,316	21,450	41.80%
2	Marquelia	13,730	5,870	42.75%
3	Tixtla de Guerrero	42,653	20,490	48.04%
4	Ometepec	67,641	32,616	48.22%
5	Azoyú	14,865	7,332	49.32%
6	Ayutla de los Libres[1]	69,716	37,653	54.01%
7	Xochihuehuetlán	7,201	3,950	54.85%
8	Igualapa	11,383	6,296	55.31%
9	Atenango del Río	8,731	4,999	57.26%
10	Tlalixtaquilla de Maldonado	7,407	4,617	62.33%
11	Alpoyeca	6,657	4,275	64.22%
12	Huamuxtitlán	15,287	10,202	66.74%
13	Chilapa de Álvarez	129,867	91,968	70.82%
14	San Luis Acatlán	43671	31049	71.10%
15	Mártir de Cuilapan	18,526	14,988	80.90%
16	Olinalá	25,483	21,003	82.42%
17	Ahuacuotzingo	26,858	22,378	83.32%
18	Tlapa de Comonfort	87,967	76,280	86.71%
19	Iliatenco	11,114	9,787	88.06%
20	Zitlala	22,721	20,305	89.37%
21	Tlacoachistlahuaca	22,771	20,725	91.01%
22	Atlixtac	27,212	25,102	92.25%
23	Cualac	7,649	7,068	92.40%
24	Copalillo	14,866	14,021	94.32%
25	Xochistlahuaca	28,839	27,796	96.38%
26	Atlamajalcingo del Monte	5,476	5,305	96.88%
27	Alcozauca de Guerrero	19,368	18,792	97.03%
28	Malinaltepec	25,584	24,910	97.37%
29	Copanatoyac	20,192	19,716	97.64%
30	Xalpatláhuac	11,726	11,507	98.13%
31	Metlatónoc	19,456	19,095	98.14%
32	Acatepec	36,449	35,818	98.27%
33	Zapotitlán Tablas	11,221	11,043	**98.41%**
34	Tlacoapa	9,753	9,631	98.75%
35	José Joaquín de Herrera	17,661	17,473	98.94%
36	Cochoapa el Grande	18,458	18,283	99.05%

Los datos expuestos, evidencian la relevancia de los pueblos y comunidades indígenas y población afromexicana en Guerrero, cuestión que debe atenderse ante los planteamientos de la parte actora.

b. Marco jurídico aplicable

b.1. Evolución de la participación política indígena

La participación en la política de los pueblos y comunidades indígenas tiene un reconocimiento constitucional y legal en la historia reciente.

En 1992 (mil novecientos noventa y dos)[21] se reformó la Constitución General y se incorporó un párrafo al artículo 4 que establecía que la nación tenía una composición étnica pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que la ley protegería sus formas de organización y garantizaría el acceso a la jurisdicción del Estado a los integrantes de aquellos.

Luego, el alzamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en México, en 1994 (mil novecientos noventa y cuatro), hizo notoria la necesidad de reconocer la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas que además les permitía ejercer el derecho a la libre determinación y autogobierno, y exigió el reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho y no solo como sujetos de políticas públicas.

Derivado de dicho movimiento surgieron los Acuerdos de San Andrés[22] de 1996 (mil novecientos noventa y seis) en los cuales se hizo manifiesto el reconocimiento de que los procesos electorales de los pueblos indígenas podían celebrarse sin la participación de los partidos políticos[23].

---

[21] Decreto publicado el 28 (veintiocho) de enero de 1992 (mil novecientos noventa y dos).

[22] Consultables en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-Bicamaral-de-Concordia-y-Pacificacion/Documentos-relacionados que se citan como hecho notorio en términos de del artículo 15.1 de la Ley de Medios y la razón esencial de la jurisprudencia XX.2o.J/24 de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, enero de 2009 (dos mil nueve), página 2479 y registro 168124.

[23] Domínguez Cuevas, Atenea; Santiago Benítez, Gisela Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México, Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), volumen XLIV, número 3, 2014 (dos mil catorce), páginas 83-135, “Centro de Estudios Educativos, A.C.” Distrito Federal, México.

Como consecuencia, en 2001 (dos mil uno) se reformó la Constitución General[24] y parte fundamental de los alcances de la reforma implicaron, además de la prohibición de la discriminación por motivos de origen étnico, el reconocimiento del derecho a la autonomía y a la libre determinación, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado, así como la obligación de establecer políticas públicas y asignar recursos para abatir los rezagos en materia de desarrollo económico y social.

Ahora bien, del texto del artículo 2 apartado A de la Constitución General, se advierte que la autonomía se relaciona tanto con cuestiones estrictamente electorales como con cuestiones de otra índole.

Así, por un lado, se reconoció su derecho a *"elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos"* o "*de 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"*, así como *"a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados"*[25].

A partir de la reforma señalada, los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes, han acudido a los tribunales electorales a defender sus derechos político electorales.

[24] Decreto por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1, se reforma el artículo 2, se deroga el párrafo primero del artículo 4, y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución General publicado en el Diario Oficial de la Federación, 14 (catorce) de agosto de 2001 (dos mil uno).
[25] Ver SUP-JDC-145/2020.

Derivado de ello, este Tribunal Electoral ha emitido, entre otros, los siguientes criterios:

- Los pueblos y comunidades indígenas no solo tienen derecho a elegir a sus autoridades según sus propios sistemas normativos internos o usos y costumbres, sino a que las autoridades electorales les apoyan cuando dicha elección se trate de las autoridades municipales[26].
- El Tribunal Electoral reconoció la autoadscripción como el criterio para reconocer a las personas integrantes de los pueblos y comunidades indígenas[27].
- El derecho de los pueblos y comunidades indígenas a regirse por sus usos y costumbres y su propio sistema normativo interno no requiere estar reconocido en la legislación local para que deba ser respetado y protegido por las autoridades[28] y sus elecciones no necesitan ser convocados por los congresos para ser válidas[29].

Derivado de la actuación de los propios pueblos y comunidades indígenas que acuden a la jurisdicción electoral a demandar la protección de sus derechos, esta Sala Regional ha resuelto entre

---

[26] Ver jurisprudencia 15/2008 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**, consultable en la 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 16 y 17.

[27] Ver jurisprudencia 12/2013 de la Sala Superior 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 (dos mil trece), páginas 25 y 26.

[28] Ver tesis LXXXV/2015 de la Sala Superior de rubro **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZCA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN (LEGISLACIÓN DE CHIAPAS)**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 109 y 110.

[29] Ver tesis XLIV/2016 de la Sala Superior de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA VALIDEZ DE SUS PROCESOS ELECTIVOS NO ESTÁ CONDICIONADA A LA CONVOCATORIA DEL CONGRESO LOCAL**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 9, número 18, 2016 (dos mil dieciséis), páginas 69 y 70.

otros, los siguientes asuntos en que se han reconocido sus derechos:

- **Caso Ayutla de los Libres:** Derivado de una larga cadena impugnativa que implicó la actuación del IEPC, el Tribunal Local, esta Sala Regional y la Sala Superior, Ayutla de los Libres, municipio de Guerrero, cambió el método de elección de su autoridad municipal del sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, a una elección regida por sus propios usos y costumbres[30], elección que realizó por primera vez en 2018 (dos mil dieciocho)[31].
- **Caso Tecoanapa:** En 2019 (dos mil diecinueve) esta Sala Regional reconoció que, como en su momento sucedió con Ayutla de los Libres, la ciudadanía habitante de Tecoanapa, municipio que también se ubica en Guerrero, tenía derecho a que se siguiera un proceso para definir el sistema por medio del cual elegirían a su autoridad municipal[32].
- **Diputaciones e integrantes de ayuntamientos:** En 2018 (dos mil dieciocho), la Sala Superior determinó que esta Sala Regional tenía competencia para conocer un par de demandas en que se demandaba la omisión de las legislaturas de 2 (dos) entidades distintas (Guerrero y Morelos) de legislar a fin de garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y sus integrantes a tener representación en los ayuntamientos y en el congreso.

---

[30] De acuerdo con Gaussens Pierre en la obra “Por usos y costumbres: los sistemas comunitarios de gobierno en la Costa Chica de Guerrero” la elección de autoridades municipales mediante mecanismos alternativos al sistema electoral-partidista, sobre todo en la región de la Montaña (mayoritariamente indígena), había sido tolerada en los hechos, pero sin reconocimiento formal de derecho.
[31] Ver sentencias de los juicios SDF-JDC-545/2015, SDF-JRC-1/2016 y acumulados y SDF-JDC-295/2016 y SDF-JDC-296/2016 acumulados.
[32] Ver sentencia del juicio SCM-JDC-147/2019.

Se reconoció dicho derecho y se vinculó a diversas autoridades para hacerlo efectivo, procesos que actualmente están en curso[33].

- **Juzgado de paz:** En 2020 (dos mil veinte), esta Sala Regional reconoció el derecho de una comunidad indígena al reconocimiento de su propia autoridad jurisdiccional, figura que debería convivir armónicamente con el órgano jurisdiccional estatal cuyo ámbito de actuaciones se desarrollaba en el mismo ámbito geográfico[34].

b.2 Derecho a la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

El artículo 2° de la Constitución General establece la autonomía de las comunidades indígenas y afromexicanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; y elegir a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

Aunado a lo anterior, con relación al derecho de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas -que en términos del apartado C de la Constitución Genera, debe aplicar a los afromexicanos-, este Tribunal Electoral ha atendido lo señalado por instrumentos internacionales, lo cual también es orientador en el caso en estudio como se explica en los siguientes párrafos.

---

[33] Ver sentencias de los juicios SCM-JDC-402/2018 y SCM-JDC-403/2018.
[34] Ver sentencia del juicio SCM-JDC-122/2019. [Esta sentencia está impugnada en la Sala Superior].

En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[35], se establece que los pueblos indígenas tienen derecho a:

- La libre determinación, en virtud de la cual establecen libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural;
- Derecho a la autonomía o al autogobierno en las cuestiones relacionadas con sus asuntos internos y locales; y
- Derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales[36].

La libre determinación también se reconoce en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en la que se establece que los pueblos indígenas tienen **derechos colectivos indispensables para su existencia**, **bienestar y desarrollo integral como pueblos**, por lo que los Estados reconocen –entre otros– el derecho a su actuar colectivo y el derecho a sus sistemas o instituciones jurídicos, sociales, políticos y económicos[37].

Si bien los instrumentos internacionales citados no tienen en sí un carácter vinculante, son orientadores en la interpretación de los preceptos constitucionales y de tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Además, podría llegarse a justificar su obligatoriedad si se les entiende como instrumentos

---

[35] Aprobada por la Asamblea General el 13 (trece) de septiembre de 2007 (dos mil diecisiete), consultable en el vínculo electrónico https://www.un.org/development/desa/indigenous-peoples-es/declaracion-sobre-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas.html#:~:text=La%20Declaraci%C3%B3n%20fue%20adoptada%20por,13%20de%20septiembre%20de%202007.&text=La%20Declaraci%C3%B3n%20enfatiza%20el%20derecho,a%20sus%20aspiraciones%20y%20necesidades.

[36] Artículos 3 a 5 del instrumento internacional.

[37] Artículo VI de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas consultable en el vínculo https://www.oas.org/es/sadye/documentos/res-2888-16-es.pdf

en los que se plasman normas que provienen de la costumbre internacional, como una fuente de derecho en ese ámbito.

Además, el artículo 8 inciso 2 del Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes[38] establece que los pueblos y comunidades 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**.

Ahora bien, el artículo 9 de la Constitución Local reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afromexicanos, atendiendo en todo momento a los principios consagrados en la Constitución General y en los instrumentos internacionales en la materia e incorporados al orden jurídico nacional.

b.3. Derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a elegir sus autoridades por sistemas normativos internos o por usos y costumbres

Por otra parte, en la Ley Electoral Local se establece un procedimiento para atender las solicitudes que presenten la ciudadanía, los pueblos y las comunidades indígenas para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos[39].

La ciudadanía, los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas en el ejercicio de la libre determinación y autonomía, dentro del marco constitucional y la soberanía del

[38] Artículo 8.2 de dicho instrumento internacional.
[39] Artículos 255 a 266 de la Ley Electoral Local.

Estado, podrán presentar ante el IEPC, la solicitud para cambiar el modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos, previo cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en la Ley Electoral Local.

Dicho procedimiento será del conocimiento del Instituto Local, sin embargo, las disposiciones legales que lo regulan, no conceden a los pueblos o comunidades indígenas ni a las comunidades afromexicanas, el derecho de tener una representación ante los Consejos del IEPC, porque el objetivo del mismo solo es definir y materializar en su caso el modelo de elección de sus autoridades.

b.4. Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, como un derecho de ser tomados en cuenta en la toma de decisiones estatales, tiene como finalidad que puedan influir en las decisiones del Estado que sean susceptibles de afectarles en sus derechos e intereses, ya sea porque restrinja los existentes o bien porque tengan una consecuencia o efecto diferenciado.

Así, el deber de llevar a cabo un proceso de consulta se genera solamente cuando la medida que se prevé adoptar puede afectar de manera positiva o negativa estos derechos; de ahí que, si no hay una afectación por la medida propuesta, no tendrá que ser consultada[40].

[40] Criterio sostenido en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-CDC-10/2017.

Al respecto, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas[41] ha señalado las *situaciones en que se aplica el deber de celebrar consultas*.

En el informe emitido en 2009 (dos mil nueve) se indicó que sería irrealista sostener que el deber de los Estados de celebrar consultas directamente con los pueblos indígenas mediante procedimientos especiales y diferenciados se aplica literalmente, o entendida en el sentido más amplio, siempre que una decisión del Estado pueda afectarlos, ya que prácticamente toda decisión legislativa y administrativa que adopte un Estado puede afectar de una u otra manera a los pueblos indígenas del Estado, al igual que al resto de la población.

Por ello, el ámbito de aplicación del deber de celebrar consultas se ubica siempre en identificar qué decisiones del Estado pueden afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad.

Una incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso, si la decisión tiene efectos más amplios[42].

Así, por las características específicas del proceso de consulta requerido, el deber de celebrarlas variará y atenderá,

---

[41] Consúltese la publicación sobre el derecho a la consulta, de la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo para América Latina y el Caribe, disponible en https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_445528.pdf

[42] Por ejemplo, la legislación sobre el uso de la tierra o de los recursos puede tener efecto general, pero, al mismo tiempo, puede afectar los intereses de los pueblos indígenas de modos especiales debido a sus modelos tradicionales de tenencia de la tierra o a modelos culturales conexos, lo que, en consecuencia, da lugar al deber de celebrar consultas.

necesariamente, a la naturaleza de la medida propuesta y al alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas.

b.5. Integración de los consejos electorales

El artículo 116 de la Constitución General establece en su norma IV algunos lineamientos que deben seguir las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas al regular la materia electoral; dentro de estos, dispone:

- Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones deben gozar de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones.
- Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por 1 (una) persona consejera que ocupará la presidencia y 6 (seis) personas consejeras electorales con derecho a voz y voto; 1 (una) secretaría ejecutiva y personas representantes de los partidos políticos que concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

Por su parte, la Constitución Local establece en su artículo 125.2 que el IEPC se integrará con 7 (siete) personas consejeras electorales, con derecho a voz y voto; la secretaría ejecutiva y las personas representantes de los partidos políticos que concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

Finalmente, el artículo 181 de la Ley Electoral Local señala -en consonancia con las disposiciones señaladas- que el Consejo General del IEPC se integra por 1 (una) persona consejera que ocupará la presidencia y 6 (seis) personas consejeras electorales con derecho a voz y voto; 1 (una) secretaría ejecutiva y personas representantes de los partidos políticos con registro nacional o local, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

Además, dicha ley dispone en su artículo 217 que los consejos distritales son los órganos desconcentrados del IEPC, encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivas jurisdicciones y participarán en las elecciones de la gubernatura, diputaciones y ayuntamientos.

Por su parte, el artículo 218 siguiente establece que los consejos distritales electorales se integrarán por una persona presidenta, 4 (cuatro) consejerías electorales, con voz y voto; 1 (una) persona representante de cada partido político, coalición o candidatura independiente y 1 (una) secretaría técnica, todas estas últimas personas con voz, pero sin voto.

Ahora bien, en la tesis LXVI/2015 de rubro **CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ALCANCES DE LOS DERECHOS DE SUS REPRESENTANTES PARA EJERCER SU FUNCIÓN ANTE LAS AUTORIDADES ELECTORALES**[43], la Sala Superior estableció que las candidaturas independientes tienen derecho a nombrar representantes ante los órganos electorales y hacer uso de la voz en las sesiones ante los consejos correspondientes, a fin de privilegiar la intervención y defensa efectiva de dichas candidaturas, en observancia al principio de equidad dentro de los procesos electorales.

Esto, pues en los procesos electorales que se desarrollan de conformidad con las normas establecidas en los artículos 41 y 116 constitucionales y las leyes electorales, no solamente participan las candidaturas postuladas por los partidos políticos,

[43] Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 59 y 60.

sino que también pueden participar personas candidatas independientes o sin partido, siendo importante preservar la equidad en la contienda que se desarrolle bajo ese sistema.

b.6. Sistemas electorales

En México existen -en términos generales- derivado de los artículos 2°, 41, 115 y 116 constitucionales 2 (dos) sistemas electorales.

Por un lado, el artículo 2° reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a elegir a sus propias autoridades según sus usos y costumbres o sistemas normativos internos.

Por el otro, existen las elecciones de las autoridades en los ámbitos federal, estatal y municipal que se llevan a cabo atendiendo al sistema electoral establecido en los artículos 41, 115 y 116 de la Constitución General, en el cual intervienen los partidos políticos y las candidaturas independientes.

Estos procesos electorales, se definen como el conjunto de actos realizados en fases para renovar periódicamente -en el caso de Guerrero- la gubernatura, integrantes del Congreso local y de los ayuntamientos y comprende varias etapas, la primera de ellas es la preparación de la elección en la cual -entre otras cosas- se deciden y registran las candidaturas, se llevan a cabo las precampañas y campañas electorales, se designa a las personas que participarán como funcionarias de casilla y se aprueba el material electoral a utilizar en la jornada electoral.

Otra de las etapas es la de la jornada electoral; en esa fecha, la ciudadanía emite su voto y decide qué persona ocupará la

titularidad de la gubernatura, las diputaciones y quiénes integrarán los ayuntamientos.

La última de las etapas señaladas en la Ley Electoral Local es la de resultados y de declaraciones de validez de las elecciones que inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejos distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos respectivos, o las resoluciones, que, en su caso, emita en última instancia la autoridad electoral correspondiente.

Ahora bien, en el caso de una elección mediante sistemas normativos internos o por usos y costumbres, al amparo del derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocido en el artículo 2° constitucional, dichos procedimientos electivos se regularán en pleno ejercicio del derecho de autogobierno y libre determinación de dichos pueblos y comunidades, con la única limitante de que no pueden ser contrarias a la propia Constitución General.

Este tipo de elecciones, no necesariamente coinciden con los tiempos del proceso electoral establecido por los artículos 41, 115 y 116 constitucionales.

Estos procesos electivos pueden ser autogestionados por el pueblo o comunidad indígena o afromexicana de que se trate, lo que implica que, en su organización, desarrollo y calificación, no intervienen las autoridades del Estado mexicano, aunque existe la posibilidad de que las autoridades electorales les brinden apoyo y asistencia.

b.7 Procedimiento para cambio de modelo de elección de autoridades a sistemas normativos internos

De conformidad con el libro quinto de Ley Electoral Local corresponde al Instituto Local atender las solicitudes que presenten las y los ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos, y desarrollar el procedimiento de consulta respectivo.

La solicitud de cambio de modelo de elección de autoridades municipales pueden presentarla las y los ciudadanos que, de manera previa, libre y consensada, hayan acordado en asambleas comunitarias de la mayoría de las comunidades que integran el municipio, iniciar el procedimiento para elegir a sus autoridades municipales mediante sistemas normativos internos o usos y costumbres.

Para ello deberán cumplir con ciertos requisitos como son **i.** pertenecer a un municipio reconocido como indígena en términos de la Ley de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero; **ii.** presentar el acta de asamblea de cada una de las comunidades, en las que se haya aprobado solicitar el cambio de modelo de elección de autoridades municipales por sistemas normativos internos; **iii.** presentar el acta de asamblea general o actas de asambleas comunitarias donde se nombre al Comité de Gestión encargado de realizar los trámites referentes a la solicitud; y **iv.** señalar domicilio para recibir notificaciones y demás requerimientos derivados de la solicitud presentada.

Una vez presentada la solicitud el Instituto Local, en un plazo de hasta 60 (sesenta) días naturales, resolverá sobre la procedencia de esta.

En caso, de la falta de algún requisito, el Instituto Local notificará al Comité de Gestión los subsane y resuelta la procedencia de la solicitud, el IEPC llevará a cabo el procedimiento de consulta para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos.

Posteriormente, e Instituto local realizará las consultas mediante procedimientos apropiados, en corresponsabilidad con las comunidades indígenas solicitantes, atendiendo las particularidades culturales propias del municipio de que se trate.

La consulta que realice el IEPC deberá establecer un plan de trabajo, con la ciudadanía, 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.

Las etapas del plan de trabajo del Instituto Local son:

i. Medidas preparatorias: en la cual el IEPC deberá allegarse de información que permita obtener datos trascendentales en torno a los sistemas normativos internos o usos y costumbres que rigen a las comunidades indígenas del municipio que se trate;
ii. Consulta. Derivado de la existencia del sistema normativo interno, el Instituto Local desarrollará la consulta en dos momentos: a) Fase informativa: en la que implementará una campaña de difusión exhaustiva de la consulta y b) Fase de consulta. En la que participa la ciudadanía del municipio.

iii. Elección. Que comprende: a) Resultados. El IEPC someterá al Congreso Local los resultados de la consulta, a fin de que emita el Decreto respectivo; b) Realización de la elección. El Instituto Local deberá disponer las consultas, así como las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para llevar a cabo, en su caso, las elecciones por usos y costumbres.

Finalmente, la Ley Electoral Local señala que el Instituto Local deberá emitir la reglamentación relacionada con el trámite de las solicitudes y el desarrollo de la consulta para el cambio del modelo de elección de las autoridades municipales por sistemas normativos internos.

Al respecto el IEPC cuenta con el Reglamento para la atención de solicitudes para el cambio de modelo de elección de autoridades municipales del instituto electoral y de participación ciudadana del estado de Guerrero, que atiende las particularidades definidas por la Ley Electoral Local y finalmente agrega que, definido el modelo de elección, el Instituto Local, previa validación con la instancia correspondiente, emitirá los lineamientos para la realización de la elección por sistemas normativos internos o usos y costumbres en el municipio de que se trate.

b.8. Procedimientos en Tecoanapa y Ayutla de los Libres

b.8.1 Tecoanapa

El 8 (ocho) de junio de 2017 (dos mil diecisiete), diversas personas que se ostentaron como autoridades civiles y agrarias del municipio de Tecoanapa, solicitaron al Instituto Local que la próxima elección municipal fuera llevada a cabo a través de las

normas, procedimientos y prácticas tradicionales de sus comunidades.

El IEPC efectuó acciones tendentes a verificar la identidad de las personas suscribientes e instaló una mesa en la presidencia municipal para que ratificaran su contenido, así como la intención de su solicitud; además recabó información de diversas autoridades para determinar el porcentaje de población indígena y el origen étnico de las personas en el Municipio.

El 7 (siete) de marzo de 2017 (dos mil diecisiete) el Instituto Local declaró improcedente la solicitud presentada, debido a que solamente 15 (quince) personas habían ratificado la petición y no había evidencia de que fuera la voluntad de la mayoría de la población; no existían actas de asambleas ni tampoco había datos que respaldaran la pertenencia de las comunidades de Tecoanapa a una etnia indígena o un pueblo en específico.

Esa determinación fue impugnada ante el Tribunal Local y el 9 (nueve) de mayo del mismo año, dicha autoridad confirmó el acuerdo del IEPC[44], ya que las personas solicitantes no acreditaron los requisitos necesarios para la procedencia del cambio de sistema en el método de elección de autoridades municipales.

La sentencia del Tribunal Local fue impugnada y el 27 (veintisiete) de junio de 2019 (dos mil diecinueve) esta Sala Regional[45] ordenó al IEPC, que acudiera a fuentes adecuadas para conocer si existían poblaciones indígenas o incluso afrodescendientes en Tecoanapa, en su caso, las condiciones de

[44] Sentencia emitida en el expediente TEE/JEC/0132019.
[45] Expediente SCM-JDC-147/2019.

integración de las personas con distintos orígenes, los sistemas normativos, o las autoridades tradicionales de cada pueblo o comunidad, así como -de tenerlas- las instituciones y reglas del sistema normativo interno.

Para cumplir la sentencia, el Instituto Local aprobó el acuerdo 033/S0/15-07-2019[46] con el programa de trabajo.

Posteriormente, el Instituto Local aprobó el acuerdo 001/S0/25-03-2020[47] mediante la cual reconoció la existencia de sistemas normativos en Tecoanapa.

El acuerdo del IEPC fue impugnado por diversas personas y partidos políticos y el Tribunal Local lo revocó y ordenó al Instituto Local reponer el procedimiento de las medidas preparatorias, en específico el procedimiento de instalación y funcionamiento de los módulos receptores de opinión[48].

Dicha sentencia a su vez, fue revocada por esta Sala Regional[49] quien revocó también todos los actos llevados a cabo para su cumplimiento y vinculó al IEPC para que preparara la consulta para determinar si las elecciones en Tecoanapa deben realizarse mediante sistema normativo interno o mediante los métodos de elección ordinarios previstos en las leyes electorales.

---

[46] Aprobado el 15 (quince) de julio de 2019 (dos mil diecinueve).
[47] Acuerdo del 25 (veinticinco) de marzo de 2020 (dos mil veinte).
[48] Resolución emitida por el Tribunal Local en el recurso TEE/RAP/001/2020 y acumulados.
[49] SCM-JDC-213/2020 y SCM-JDC-217/2020 acumulados.

b.8.2 Ayutla de los Libres

El 15 (quince) de abril de 2016 (dos mil dieciséis), el IEPC aprobó el acuerdo 023/SE/15-04-2016 y validó la consulta[50] realizada en el municipio de Ayutla de los Libres para saber si sus habitantes deseaban elegir su ayuntamiento por usos y costumbres o por el sistema de partidos políticos, así como los resultados de la misma.

Inconforme con el acuerdo antes citado, diversas personas y partidos políticos presentaron medios de impugnación, los cuales fueron resueltos por el Tribunal Local, que declaró nulos los actos respecto a la información y difusión de las asambleas informativas y de consulta, por lo que revocó dicho acuerdo y ordenó una nueva consulta.

Ante tal situación, diversas personas promovieron juicios de la ciudadanía en los cuales[51] resolvió esta Sala Regional el 29 (veintinueve) de julio de ese año revocando parcialmente la sentencia TEE/SSI/RAP/011/2016 y acumulados, declarando la validez de la consulta, confirmó sus resultados y ordenó al IEPC dejar sin efectos cualquier acto realizado en cumplimiento a la sentencia del Tribunal Local.

Contra la sentencia emitida por este órgano jurisdiccional, el 3 (tres) de agosto de 2016 (dos mil dieciséis), la Sala Superior confirmó la determinación anterior y en consecuencia dicha sentencia[52].

---

[50] Proceso de consulta realizada en el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero en atención a la solicitud de elección por usos y costumbres que presentaron diversas autoridades de dicho Municipio
[51] Juicios de la Ciudadanía de clave SDF-295/2016 y SDF-JDC-296/2016.
[52] En el recurso de reconsideración SUP-REC-193/2016 y acumulado.

En cumplimiento a la sentencia que la Sala Regional emitió en el juicio SDF-JDC-295/2016, el 31 (treinta y uno) de marzo de 2017 (dos mil diecisiete) el Consejo General emitió el acuerdo 015/SE/31-03-2017, mediante el cual aprobó el plan de trabajo y la convocatoria para la construcción y definición del modelo de elección por usos y costumbres para Ayutla de los Libres, en el cual contemplaba solicitar a la ciudadanía del mismo, el modelo de elección por usos y costumbres que debería seguirse para la elección del ayuntamiento.

Derivado de lo anterior, del 17 (diecisiete) al 21 (veintiuno) de abril de ese año, fueron recibidas 213 (doscientas trece) propuestas de modelo de elección por usos y costumbres, y el 23 (veintitrés) siguiente se realizaron foros de consulta para la discusión del modelo de elección por usos y costumbres, dentro de los cuales se agregaron 13 (trece) propuestas más, dando en total 225 (doscientas veinticinco) propuestas.

El 9 (nueve) de mayo siguiente, el Consejo General emitió el acuerdo 022/SE/09-05-2017 en el cual aprobó las propuestas de modelo de elección para las autoridades municipales mediante sistemas normativos de usos y costumbres. Dicho acuerdo fue confirmado por esta Sala Regional en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-87/2017.

El 19 (diecinueve) de enero de 2018 (dos mil dieciocho), inició el proceso electivo por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para la elección e integración del órgano de gobierno municipal de Ayutla de los Libres 2017-2018, que concluyó el 15 (quince) de julio de ese año con la elección e integración del Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, validado por el IEPC mediante acuerdo

173/SE/20-07-2018, en que declaró la validez del proceso electivo por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para la elección e integración del órgano de gobierno municipal del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero.

El 10 (diez) de septiembre de 2019 (dos mil diecinueve), las personas promoventes[53] en su calidad de indígenas y habitantes de Ayutla de los Libres, presentaron ante el IEPC un escrito en el cual solicitaron el cambio de modelo de la elección de sus autoridades municipales, del sistema normativo interno al sistema de partidos políticos y de candidaturas independientes para el proceso electoral 2020-2021.

Al considerar que existía una omisión de respuesta, el 19 (diecinueve) de noviembre siguiente, diversas personas presentaron demandas ante el Instituto local.

Aunado a ello, el 27 (veintisiete) de noviembre de 2019 (dos mil diecinueve), el IEPC emitió el acuerdo 051/SO/27-11-2019[54] en que respondió la petición de la parte actora en el sentido respetar la libre autodeterminación, autonomía y gobierno de Ayutla de los Libres, lo que hacía necesario que a través de sus órganos consuetudinariamente conocidos por la ciudadanía y con base en su sistema normativo, determinara el órgano o instancia interna que debía realizar el pronunciamiento y procedimiento a seguir para resolver la procedencia o no de dicha consulta y en su caso la posibilidad de modificar el sistema de elección de

[53] Quienes fueron parte actora en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-1/2020 y acumulado: Rutilio Espíndola Castro, Sixto Cruz Ortega, Modesta García Ramírez, Margarito García Mendoza, Gerardo Solano Maldonado, Azucena Gatica Garzón, Susana Lozano Villalobos, Marcela García Borja, María del Socorro Castillo y Andoney Ramos Rodríguez
[54] Acuerdo consultable en http://iepcgro.mx/principal/uploads/gaceta/2019/11ord/ACUERDO051.pdf

autoridades municipales, respuesta que fue impugnada ante esta Sala Regional[55].

En su momento, las demandas fueron reencauzadas al Tribunal Local[56], quien revocó la determinación del Instituto Local y ordenó la emisión de una nueva respuesta para que se pronunciara en forma directa sobre la solicitud planteada, para que aclarara los efectos de la remisión y la responsabilidad de cumplimiento de cada órgano involucrado.

En cumplimiento a lo resuelto por el Tribunal Local, el IEPC emitió una respuesta[57] en la que sostuvo que no resolvería la procedencia de la solitud planteada, para respetar el derecho a la libre determinación y autonomía de la ciudadanía de Ayutla de los Libres.

Así, el IEPC sugirió que el Concejo Municipal fuera el encargado de convocar a la Asamblea Municipal de Representantes para que informara a sus integrantes la solicitud, con el fin de que a través de las asambleas comunitarias se determinara su procedencia, y de ser aprobada, fuera sometida a revisión de las 140 (ciento cuarenta) asambleas comunitarias para conocer la voluntad de la ciudadanía.

En desacuerdo con lo anterior, el 12 (doce) de febrero de 2020 (dos mil veinte), se presentaron 2 (dos) demandas en el Tribunal

---

[55] Las que se radicaron en esta Sala Regional bajo los números de expediente SCM-JDC-1230/2019 y SCM-JDC-1231/2019.
[56] Quien las radicó con las claves de expediente TEE/JEC/053/2019 y TEE/JEC/054/2019.
[57] Acuerdo 007/SE/05-02-2020, emitido por el IEPC que aprobó la respuesta a las personas que solicitaron el cambio de modelo de elección de autoridades municipales de Ayutla de los Libres, Guerrero, del sistema normativo interno al sistema de partidos políticos

Local bajo las claves TEE/JEC/007/2020 y TEE/JEC/008/2020, respectivamente[58].

El mismo día, personas integrantes del Concejo Municipal Comunitario[59] presentaron demanda contra el acuerdo 007/SE/05-02-2020[60], con la que se formó el expediente de clave TEE/JEC/012/2020.

El 3 (tres) de marzo de ese año, el Tribunal Local revocó el referido acuerdo y ordenó al coordinador de etnia en funciones de presidente municipal, que convocara a la asamblea municipal de representantes y autoridades para que determinara la respuesta que daría a las solicitudes presentadas.

Para cumplir lo anterior, el Tribunal Local vinculó al Instituto Local, para que garantizara la celebración de dicha asamblea e informara a sus integrantes sobre las solicitudes de consulta y los efectos que podrían tener en el sistema normativo interno.

Contra la resolución del Tribunal Local emitida el 3 (tres) de marzo de 2020 (dos mil veinte), el nueve siguiente, diversas personas[61] presentaron demandas con las que se formaron los expedientes SCM-JDC-71/2020 y SCM-JDC-72/2020 de esta Sala Regional.

---

[58] En la demanda del juicio local TEE/JEC/007/2020 las personas promoventes se autoadscribieron como indígenas, mientras que en la diversa demanda del juicio local TEE/JEC/008/2020 se asumieron como personas mestizas.
[59] Ostentándose como personas coordinadoras de las etnias de los pueblos *Tu'un savim*, mestiza y *Me´Phaa* respectivamente.
[60] En forma directa ante esta Sala Regional, quien radicó el expediente bajo la clave SCM-JDC-42/2020 y la reencauzó al Tribunal Local mediante acuerdo plenario de 24 (veinticuatro) de febrero.
[61] Susana Lozano Villalobos, Marcela García Borja, María del Socorro Castillo, Andoney Ramos Rodríguez, Rutilio Espíndola Castro, Sixto Cruz Ortega, Modesta García Ramírez, Margarito García Mendoza, Gerardo Solano Maldonado, Azucena Gatica Garzón, y otras personas.

En dichos medios de impugnación, esta Sala Regional modificó la sentencia del Tribunal Local en el juicio TEE/JEC/007/2020 y acumulados, para que, de ser necesario y si así lo requería el Concejo Municipal Comunitario, el Instituto Local apoyara y en su caso, diera a conocer los datos que considerara relevantes para que se pudiera llevar a cabo la convocatoria a la asamblea municipal de representantes, pues el Tribunal Local debió tomar en consideración que el Consejo Municipal Comunitario podría requerir mayor apoyo del IEPC.

Asimismo, se tenía que tomar en cuenta que en aquel momento existía una imposibilidad material para realizar los actos tendentes a celebrar una asamblea en el municipio derivado de la contingencia sanitaria derivada por la enfermedad causada por el virus SARS-CoV2 (que provoca la enfermedad conocida como COVID-19), y dicha asamblea podía celebrarse hasta que el territorio en que se realizarían las acciones se encontrara en semáforo verde.

c. Caso concreto

Como se adelantó, los agravios de la Parte Actora son **fundados** atento a las siguientes consideraciones.

Como se ha señado, el artículo 2° de la Constitución General señala que es derecho de los pueblos indígenas y afromexicanos a la libre determinación la cual se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.

Ahora bien, la autonomía se relaciona tanto con cuestiones estrictamente electorales, por ejemplo, el derecho a elegir, en los municipios con población indígena o afromexicana, representantes ante los ayuntamientos o de elegir de acuerdo

con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus propias formas de gobierno interno, así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos, electas, designados o designadas.

La autonomía también se vincula a cuestiones relacionadas con la preservación y enriquecimiento de sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras; acceder, con respeto a la normativa estatal, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades.

La normativa expuesta permite advertir que algunos de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas están concebidos como derechos colectivos, valorando su reconocimiento como necesario para la existencia y supervivencia de estos pueblos. Es así como se considera a estos colectivos como sujetos titulares de estos derechos, **que se ejercen de frente al Estado u otros agentes externos, o bien, frente a quienes integran la propia comunidad.**

Aunado a lo anterior, en relación con el derecho a la libre determinación, debe distinguirse entre los procesos internos y externos de adopción de decisiones. Por lo que hace a este último, el aspecto medular es el derecho de las comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultadas por el Estado, de manera previa, informada y con respeto a sus formas tradicionales, sobre cualquier medida administrativa, legislativa o de otro tipo que pueda afectarles.

Desde la dimensión interna, las cuestiones centrales son el derecho a mantener sus propias instituciones indígenas o afromexicanas de adopción de decisiones y el respeto de sus sistemas jurídicos o leyes consuetudinarias en la solución de sus conflictos y en temas como la elección de sus autoridades. Se trata de manifestaciones del derecho al autogobierno respecto de los asuntos internos y locales.

Ahora bien, como se evidenció en el marco jurídico la forma de integrar el Consejo General está establecida desde la Constitución General -por lo que es una disposición del mismo rango que el artículo 2° constitucional y debe ser interpretado armónicamente con este- y no contempla la participación de personas representantes de pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.

Por su parte, los consejos distritales electorales del IEPC están regulados en la Ley Electoral, la cual tampoco reconoce este derecho a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

No obstante, lo fundado del agravio radica en el hecho el Tribunal Local no atendió el caso con perspectiva intercultural violando con ello el derecho a la igualdad, de haberlo hecho hubiera advertido que existía la posibilidad de realizar una interpretación amplia respecto del derecho a la autonomía de los pueblos y comunidades y afromexicanas. Se explica.

Si bien como se ha señalado el derecho a la autodeterminación y autonomía y el análisis de la legislación aplicable no incluye el derecho pretendido por la Parte Actora; el Tribunal Local debió advertir que el principio pro persona implica que la autoridad que

aplique una norma, deberá elegir la que más favorezca a la persona, sin importar si se trata de la Constitución General, un tratado internacional o una ley.

En efecto, esta Sala Regional considera que el Tribunal Local vulneró dicho principio en perjuicio de la Parte Actora, porque a partir del principio pro persona existe la posibilidad de que una norma sea interpretada de varias maneras, y que una de ellas favorezca en mayor medida a la persona de que se trate.

Por ello, el Tribunal Local no estaba impedido para realizar una interpretación pro persona respecto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas pues como se advierte del marco jurídico transcrito, la determinación de que tienen derecho a integrar los Consejos del IEPC puede hacerse por la vía de una interpretación de las normas actuales.

Ahora bien, como se ha señalado, la Parte Actora expresa como una de las razones para que se reconozca el derecho de tener una representación en los Consejos del IEPC, que en los procedimientos del municipio de Tecoanapa y de Ayutla de los Libres, han sido llamados por la autoridad administrativa electoral y han tomado en cuenta su participación y conocimientos, lo que evidencia que tienen el derecho que reclamaban ante el Instituto Local a tener representaciones ante los Consejos del IEPC.

En efecto, en la elección de la autoridad municipal de Ayutla de los Libres, a pesar de que su proceso electivo se rige por el sistema normativo interno o usos y costumbres, el IEPC brinda apoyo y asistencia a las autoridades tradicionales, para la organización, desarrollo o calificación de mismo. Ello se ha

hecho evidente al relatar el procedimiento administrativo y jurisdiccional que permitió el cambio de régimen.

Por lo que ve al proceso que actualmente se lleva a cabo en el municipio de Tecoanapa, es organizado por el IEPC porque su proceso electivo que normalmente se llevaba a cabo en términos de los artículos 41 y 115 constitucionales -por el sistema de partidos políticos y candidaturas independientes- fue cuestionado por algunas personas que pidieron que se cambiara a un proceso regido por su propio sistema normativo interno.

Por ello, el proceso en que se decide si se realiza dicho cambio o no, es gestionado por el IEPC, para permitir que la población del municipio tome la decisión que corresponda.

Si bien los procesos electivos regidos por sistemas normativos internos o por usos y costumbres no están relacionados con las funciones y el objetivo de la representación que tienen los partidos políticos y candidaturas independientes ante los Consejos del IEPC, si están vinculados y pueden depender en cierta medida de determinaciones y decisiones del órgano administrativo electoral local.

Esto pues si bien de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, tienen derecho a autogestionar los procesos electivos de sus autoridades tradicionales, es posible que reciban apoyo de las autoridades estatales para ese efecto, como sucedió con el municipio de Ayutla de los Libres.

Además, las decisiones que toman los consejos del IEPC en los procesos electorales que se llevan a cabo por el sistema de

partidos y candidaturas independientes también impactan en la población indígena que habita en el estado de Guerrero.

Para explicar esto es necesario tener en cuenta que según el artículo 188 de la Ley Electoral Local, el Consejo General tiene, entre otras atribuciones, las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de la legislación en materia electoral y las disposiciones que se emitan basadas en ella. (Fracción I)
- Aclarar las dudas que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de la Ley Electoral Local y demás disposiciones relativas. (Fracción II)
- Designar al secretario ejecutivo del Consejo General, a las personas directoras ejecutivas y titulares de las Unidades Técnicas del IEPC, vigilar la oportuna integración de los órganos electorales del Instituto Local y aprobar la integración de Comisiones -una de las cuales es la de Sistemas Normativos Internos[62]- y Comités del mismo. (Fracciones IV, V, VII y XLVI)
- Proporcionar a los consejos distritales, la documentación que apruebe para las actas del proceso electoral y aprobar el modelo de las boletas, actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación y material electoral, para ser proporcionado a los consejos distritales. (Fracciones X y XXXVII)
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos, se desarrollen con apego a esta Ley y cumplan con las obligaciones a que están sujetos. (Fracción XVIII)
- Registrar las candidaturas a la gubernatura y a diputaciones de representación proporcional. (Fracción XIX)

[62] Artículo 195-VI de la Ley Electoral Local.

- Aprobar el calendario de actividades del proceso electoral ordinario, y en su caso extraordinario, propuesto por el Consejero Presidente. (Fracción XXXI)
- Fijar las políticas y los programas generales del Instituto Electoral a propuesta de la Junta Estatal. (Fracción XLIX)
- Efectuar estudios, encuestas y sondeos de opinión orientados a recoger la opinión pública respecto de temas diversos en materia político-electoral y publicarlos cuando corresponda. (Fracción LIV)
- Recibir y dictaminar la solicitud de procedencia de los procedimientos de participación ciudadana, y encargarse de su organización y desarrollo, en términos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. (Fracción LX)
- Aprobar los lineamientos, acuerdos, resoluciones y todo aquello que resulte necesario en las diversas materias relacionadas con los procesos electorales para determinar los procedimientos, calendarización y actividades que se requieran, así como instrumentar los convenios y/o anexos técnicos que celebren o suscriban con las autoridades electorales. (Fracción LXV)

Por otra parte, en términos del artículo 195 de la Ley Electoral Local, las comisiones permanentes del Consejo General son, entre otras, la de Prerrogativas y Organización Electoral, la de Educación Cívica y Participación Ciudadana, y la de Sistemas Normativos Internos.

Estas comisiones tienen como atribuciones, en términos del artículo 196 de la referida ley, hacer llegar a la Junta Estatal, por conducto de su Presidente, propuestas para la elaboración de las políticas y programas generales.

Adicionalmente, el IEPC cuenta con la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana que, entre otras atribuciones tiene las siguientes:

- Elaborar y coordinar el programa de educación cívica del Instituto Local.
- Vigilar el cumplimiento del programa de educación cívica del IEPC.
- Elaborar y coordinar estrategias, así como campañas de promoción del voto y de difusión de la cultura democrática;
- Diseñar y distribuir el material didáctico y los instructivos electorales que difundan la educación cívica.
- Orientar a la ciudadanía para el ejercicio de sus derechos y cumplimiento de sus obligaciones político-electorales.
- Diseñar campañas de educación cívica para la prevención de delitos electorales.
- Realizar y coordinar estudios e investigaciones para identificar aspectos a incluir en el programa de educación cívica.
- Coordinar la vinculación en materia de educación cívica con las instituciones en el estado, para el diseño e implementación de acciones a realizar de forma conjunta para fomentar la cultura democrática.
- Elaborar, coordinar y vigilar el cumplimiento del programa de participación ciudadana del IEPC.
- Formular y coordinar la capacitación, educación y asesoría para la promoción de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la ley de la materia.
- Elaborar los proyectos de convocatoria que deba emitir el Instituto Electoral, con motivo del desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana previstos en la ley de la materia.

- Elaborar los procedimientos y estrategias relativas al desarrollo y ejecución de mecanismos de participación ciudadana en el estado, así como los contenidos y materiales que contribuyan al desarrollo y ejecución de los mismos.

- Impulsar la creación de una cultura de participación ciudadana, compromiso con la democracia, tolerancia y equidad de género.
- Impulsar vínculos institucionales con el sector educativo, autoridades gubernamentales y organizaciones civiles para la promoción de intereses comunitarios y desarrollo de los principios de la participación ciudadana.
- Diseñar propuestas de mejoras al marco normativo de participación ciudadana en el estado.

Aunque estas actividades son solo algunas de las que tiene a su cargo el IEPC, sirven para evidenciar el impacto que pueden tener las decisiones que se toman por el Consejo General en la población indígena y afromexicana en cuestiones que incluso no están relacionadas necesariamente con la organización de procesos electorales, sino con la educación cívica y los procesos de participación ciudadana.

Adicionalmente es necesario tener en cuenta que una tercera parte de la población que habita Guerrero se considera indígena según la encuesta intercensal del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de 2020 (dos mil veinte) y es el estado con mayor población afromexicana de la República Mexicana,

con el 8.6% (ocho punto seis porciento) de la población que se autoreconoce como tal[63].

Así, como se ha señalado, el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, implica que sean considerados en la toma de decisiones estatales para que puedan influir en las decisiones pudieran afectarles en sus derechos e intereses, ya sea porque restrinja los existentes o bien porque tengan una consecuencia o efecto diferenciado.

Por otra parte, si bien el acceso a la participación política de dichos pueblos y comunidades indígenas encuentra su origen en un derecho diverso que no está relacionado directamente con la consulta previa, libre e informada, para esta Sala Regional la materialización de ese derecho sí puede ser garantizado a través de la consulta.

Acorde con lo señalado, el artículo 13 de la Constitución Local señala que el Gobierno del Estado, en coordinación con las autoridades municipales y conforme a las disposiciones presupuestales que apruebe el Congreso, generará el cúmulo de políticas públicas **que promuevan el acceso a los derechos humanos y la igualdad de oportunidades de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas**, que tiendan a eliminar cualquier práctica discriminatoria y posibiliten el avance socioeconómico y el desarrollo humano.

---

[63] Consultable en vínculo electrónico http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/gro/poblacion/diversidad.aspx#:~:text=N%C3%BAmero%20de%20hablantes&text=INEGI.,que%20representa%20menos%20del%2015%25.&text=De%20cada%20100%20personas%20que,ind%C3%ADgena%2C%2014%20no%20hablan%20espa%C3%B1ol.

Ello pues como lo ha señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es indispensable que el Estado genere **las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de manera efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación**[64].

A partir de esa premisa, esta Sala Regional advierte que el derecho a la participación que pretende la Parte Actora puede ser garantizado a partir del derecho a la consulta en el entendido de que implica cuestiones que involucran los derechos colectivos de los pueblos y comunidades mencionadas debido a la necesidad de que tengan mínimo una voz en los consejos electorales por el impacto de las decisiones que toman dichas autoridades en los derechos de dichos colectivos.

Esto, pues en concepto de esta Sala Regional, la representación que solicita la Parte Actora busca la protección de su derecho a la igualdad que implica el derecho de los pueblos y comunidades a ser escuchadas como parte de la autoridad electoral que toma decisiones que impactan en su vida pues si bien, como ha sido referido ya, uno de los municipios de Guerrero es gobernado por un Concejo electo por su sistema interno, el resto de habitantes de dicho estado son gobernadas y gobernados por autoridades electas por el sistema de partidos políticos y candidaturas independientes, elecciones que son organizadas precisamente por la autoridad electoral de la que buscan ser parte al ser, como ya se dijo, una tercera parte de la población en el caso de las personas indígenas y poco más del 8% (ocho por ciento) tratándose de las personas afromexicanas.

---

[64] Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 23 (veintitrés) de junio de 2005 (dos mil cinco)

En ese sentido, debe señalarse que, la necesidad e importancia de la representación de los partidos políticos y las candidaturas independientes ante los Consejos del IEPC resulta de que sus opiniones deben ser consideradas al emitirse los acuerdos que pueden estar relacionados con registros de candidaturas -por el sistema de partidos y candidaturas independientes-, determinación del número y ubicación de las mesas directivas de casilla, así como la vigilancia durante el proceso electoral, para que éste se desarrolle conforme al principio de legalidad[65] y la revisión del cumplimiento de las obligaciones determinadas por la Ley Electoral Local.

En el caso de las representaciones de las candidaturas independientes ante los órganos electorales, el Tribunal Electoral ha señalado que tienen el derecho a ser convocadas oportunamente con la documentación respectiva, intervenir y hacer uso de la voz en las sesiones ante los consejos correspondientes, así como todas las prerrogativas para garantizar el ejercicio de la función que tienen encomendada, a fin de privilegiar la intervención y defensa efectiva de las candidaturas que representan, en observancia al principio de equidad dentro de los procesos electorales[66].

De lo anterior, el objeto de las representaciones tanto de los partidos políticos como de las candidaturas independientes es la

---

[65] Sirve de criterio orientador la jurisprudencia 8/2005 del Tribunal Electoral cuyo rubro es **REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES. SU ACREDITACIÓN ES DETERMINANTE PARA EL PROCESO ELECTORAL O EL RESULTADO DE LAS ELECCIONES (LEGISLACIÓN DE GUANAJUATO Y SIMILARES),** consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 288 y 289.

[66] Tesis LXVI/2015 **CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ALCANCES DE LOS DERECHOS DE SUS REPRESENTANTES PARA EJERCER SU FUNCIÓN ANTE LAS AUTORIDADES ELECTORALES** consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015 (dos mil quince), páginas 59 y 60.

vigilancia del desarrollo del proceso electoral -que se desarrolla en términos de los artículos 41, 115 y 116 constitucionales- en sus diversas etapas y las decisiones que toman los Consejos del IEPC durante el mismo.

En conclusión, ambas figuras: partidos políticos y candidaturas independientes cuentan con el derecho de tener una representación ante los Consejos del IEPC para que sus opiniones sean consideradas al momento de la toma de decisiones que impactan en su participación política.

En el caso de Tecoanapa y de Ayutla de los Libres, las decisiones que el IEPC ha tomado definieron las directrices de los procesos iniciados por las representaciones de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, por lo cual en concepto de esta Sala Regional existe una justificación para que cuenten con un lugar en los Consejos General y Distritales del mismo.

Ello porque su participación en los Consejos del IEPC se encuentra estrictamente vinculadas al ejercicio del derecho de autodeterminación y elección de sus autoridades por sus propios sistemas, cuestión que lleva implícito su derecho de participación política.

Por esta razón, la conclusión a la que llegó el Tribunal Local al afirmar que la Parte Actora no tenía razón al señalar que la negativa a otorgarles una representación ante los Consejos del IEPC les discriminaba, fue incorrecta pues dentro del derecho de autodeterminación y autonomía que la Constitución General reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, si bien no está la de tener una representación indígena y afromexicana ante dichos órganos; se ha hecho

evidente que atendiendo al principio de igualdad, existe la necesidad de que dichos grupos tengan un lugar en el IEPC que les permita conocer e intervenir de manera directa las decisiones que les afecten o vinculen.

Ahora bien con relación al derecho a la igualdad, la Primera Sala de la Suprema Corte[67], ha sostenido que el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a quienes integran ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

Aunado a lo anterior, para esta Sala Regional es trascendente lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el "Caso Yatama vs. Nicaragua"[68] en el sentido de que la participación en los asuntos públicos de organizaciones diversas de los partidos políticos es esencial para garantizar la expresión política legítima y necesaria cuando se trate de grupos de personas que de otra forma podrían quedar excluidas de esa participación.

Además, también resulta un criterio orientador para esta Sala Regional lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos

---

[67] Tesis aislada 1a. XLIV/2014 (10a), de rubro **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, diciembre de 2017 (dos mil diecisiete), Tomo I, página 119.

[68] Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yatama vs. Nicaragua (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 23 (veintitrés) de junio de 2005 (dos mil cinco).

Humanos en el “Caso Pueblo Indígena Kichwa vs Ecuador”[69], en el sentido de que el Estado debe garantizar el derecho a la consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar a una comunidad o pueblo indígena.

Como se ha señalado los procesos de transición de cada uno de los pueblos han sido consecuencia de diversas fases de planeación y decisiones tomadas por el IEPC, en las que se ha requerido, como señala la Parte Actora de la participación de los grupos y pueblos indígenas y afromexicanos.

Tales procesos, han surgido de la necesidad de un reconocimiento a los usos, costumbres y cultura de los pueblos y comunidades indígenas, sin embargo, a criterio de esta Sala Regional tal reconocimiento debe ser integral, es decir permitir que su derecho se materialice en todos los ámbitos, lo que incluye por supuesto una representación ante los Consejos del IEPC.

En efecto, es necesaria la representación que solicita la Parte Actora en dos vertientes:

1. para que el reconocimiento de la autodeterminación y el derecho a elegir a sus propias autoridades a través de sus reglas y métodos, se pueda atender en todas sus dimensiones -por lo menos en lo que aquí corresponde- al reconocimiento del derecho de tener un lugar en la mesa de los Consejos del IEPC, por ser las autoridades que participan directamente en el acompañamiento de dichos procesos.

[69] Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador (fondo y reparaciones. Sentencia del 27 (veintisiete) de junio de 2012 (dos mil doce).

2. para garantizar su derecho a formar parte de una autoridad que toma decisiones -entre otras cuestiones- en relación con la organización de las elecciones de las que emanan la mayoría de los ayuntamientos y el Congreso del Estado de Guerrero que les gobiernan pues la población indígena guerrerense es una tercera parte de la estatal mientras que en el caso de las personas afromexicanas son poco más del 8% (ocho por ciento).

Así, toda vez que el Tribunal Local no tomó en cuenta todas estas consideraciones esta Sala Regional concluye que no fue exhaustivo en el estudio relacionado con la solicitud de los pueblos indígenas y afromexicanos pues no atendió el caso con una perspectiva intercultural y atendiendo al derecho a la igualdad.

En efecto, artículo 17 de la Constitución, establece que toda resolución emitida por las autoridades jurisdiccionales y por los órganos partidistas, debe ser pronta, **completa e imparcial**, en los términos que fijen las leyes. Estas exigencias suponen, entre otros requisitos, el de congruencia y exhaustividad de la resolución.

El principio procesal de exhaustividad, se cumple si se hace el estudio de todos los argumentos enunciados por las partes, si se resuelven todos y cada uno de estos y se analizan todas las pruebas, tanto las que hayan sido ofrecidas por las partes y admitidas como las recabadas por la autoridad u órgano partidista.

Al respecto resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 12/2001 emitida por esta Sala Superior, cuyo rubro es **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**[70].

En ese orden de ideas, si como se evidencia el Tribunal Local realizó el estudio sin atender las particularidades de la Parte Actora y la pretensión de la misma, resulta evidente que la autoridad jurisdiccional no fue exhaustiva.

Así, ante la falta de exhaustividad del Tribunal Local, lo procedente es revocar la sentencia impugnada y lo ordinario sería devolverle la demanda para que realizara el estudio con una perspectiva intercultural y atendiendo al principio de igualdad y no discriminación.

7.4.2 Falta de exhaustividad

Por otra parte, respecto a que la Parte Actora señala que el Tribunal no respondió la totalidad de sus agravios pues no se pronunció respecto las actividades llevadas a cabo para el cambio de modelo de elección en Tecoanapa y la realización de la elección de Ayutla de los Libres a través del sistema normativo propio.

El agravio es **inoperante** por lo que hace al punto identificado como punto 1; porque como se ha estudiado esta Sala Regional concluyó que el Tribunal Local no estudió sus demandas en la instancia local con una perspectiva intercultural desatendiendo además el principio de igualdad por lo que lo procedente es revocar la sentencia impugnada.

---

[70] Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 5, año 2002, páginas 16 y 17.

OCTAVA. Plenitud de jurisdicción

No obstante la revocación de la sentencia impugnada para el efecto de que el Tribunal Local atienda la solicitud de la Parte Actora con una perspectiva intercultural, en el caso concreto, esta Sala Regional con el propósito de otorgar certeza sobre el posible derecho a ser parte de los Consejos del IEPC de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, en plenitud de jurisdicción analizará el agravio de la Parte Actora para verificar si la respuesta del IEPC fue correcta.

8.1 Acuerdo 60

En el Acuerdo 60 el IEPC respondió a la Parte Actora y determinó que no tenía facultades para modificar el sistema electoral de Guerrero con relación a la representación indígena en los Consejos del IEPC, sin embargo, atendiendo al contexto poblacional y a las acciones que en materia de inclusión de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, ha procurado implementar mecanismos para que puedan integrar los Consejos Distritales.

8.2 Agravios ante el Tribunal Local

Contra dicha determinación, la Parte Actora presentó medios de impugnación haciendo valer una violación al principio de progresividad, acceso a la justicia y representación política pues consideran que como pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas tienen derecho a diseñar y operar conjuntamente con la autoridad responsable, las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

Aunado a lo anterior, señalaron que en proceso de consulta a realizar en el municipio de Tecoanapa, existía un programa de

trabajo y calendario en el que se contempla la realización de actividades que requieren del acompañamiento de los promoventes del cambio del modelo de elección y en el caso de Ayutla de los Libres, el IEPC llevó a cabo diversas actividades, en la que requirió del acompañamiento y representación de los promoventes por lo que era necesaria la representación solicitada para el conocimiento, promoción y defensa de sus derechos político electorales debidamente reconocidos.

Señalaron que la negativa a su petición vulneraba los artículos 1, 2, 17 y 116, fracción IV, inciso e) de la Constitución General, pues el IEPC tenía la obligación de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, mediante el establecimiento de mecanismos que tiendan al desarrollo de sus prácticas tradicionales electorales.

Además, consideraron que contaban con el derecho a tener una representación ante el IEPC de forma similar a la representación de los partidos políticos y de las candidaturas independientes.

Refirieron que la negativa realizada a través del acuerdo impugnado era discriminatoria hacia el grupo que representan, impidiéndoles acceder a una representación en condiciones de igualdad con los demás actores políticos del Estado.

8.3 Metodología

Por lo anterior solicitaron al Tribunal Local revocar el Acuerdo 60 y que reconociera su derecho de contar con una representación ante el IEPC y los distritos 3 y 14.

Los agravios se analizan de manera conjunta dada su estrecha vinculación. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia de

la Sala Superior 4/2000 de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**[71].

8.4 Consideraciones de la Sala Regional

En concepto de esta Sala Regional los agravios son **fundados** pues como se ha sostenido el derecho a la igualdad sustantiva o de hecho radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva a que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a quienes integran ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos.

En ese contexto y atendiendo al hecho de que el IEPC ha acompañado a Tecoanapa y Ayutla de los Libres en el proceso de transición de cambió de forma de elegir a sus autoridades y ha tomado decisiones y determinaciones que le involucran de manera directa, es posible que cuenten con una representación ante el IEPC.

Lo anterior, en concepto de esta Sala Regional es posible a través de la implementación de una acción afirmativa, dado que como se ha señalado en este momento la legislación aplicable no lo permite.

Ello pues como se ha señalado, el Estado debe generar las condiciones y mecanismos óptimos para que los derechos políticos puedan ser ejercidos de manera efectiva, respetando el principio de igualdad y no discriminación.

---

[71] Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), páginas 5 y 6.

Una forma en que puede realizarlo es la implementación de una acción afirmativa a través de la cual, atendiendo a las condiciones que se han descrito, se otorgue la representación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas ante los Consejos del IEPC.

Ahora bien, la jurisprudencia 30/2014 de Sala Superior de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN**[72], señala que dichas acciones constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto (o de hecho) que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.

Los elementos que caracterizan a este tipo de acciones son su **carácter temporal**, porque constituyen un medio cuya duración está condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado[73].

---

[72] Consultable en Gaceta de Jurispru**de**ncia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral de**l** Poder Judicial de la Fe**de**ración, año 7, número 15, 2014 (dos mil catorce), páginas 11 y 12.

[73] Ver jurisprudencia 11/2015 de rubro **ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES** en que la Sala Superior interpretó que el Estado mexicano tiene la obligación de establecer acciones afirmativas en tanto constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a la igualdad material. Dicha jurisprudencia puede ser consultada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis

En tal contexto, cabe señalar que atendiendo a los criterios de este Tribunal Electoral las acciones afirmativas constituyen medidas temporales, razonables, proporcionales y objetivas orientadas a procurar la igualdad, debiendo contener los siguientes elementos:

a) **Objeto y fin**. Hacer realidad la igualdad material y, por tanto, compensar o remediar una situación de injusticia, desventaja o discriminación; alcanzar una representación o un nivel de participación equilibrada, así como establecer las condiciones mínimas para que las personas puedan partir de un mismo punto de arranque y desplegar sus atributos y capacidades;
b) **Destinatarias.** Personas y grupos en situación de vulnerabilidad, desventaja y/o discriminación para gozar y ejercer efectivamente sus derechos; y
c) **Conducta exigible.** Abarca una amplia gama de instrumentos, políticas y prácticas de índole legislativa, ejecutiva, administrativa y reglamentaria.

Al respecto, esta Sala Regional considera que es posible la implementación de la acción afirmativa pues con la representación ante el IEPC se posicionaría a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en una condición de igualdad ante partidos políticos y personas candidatas independientes respecto de las determinaciones que les involucran de manera directa.

Ello porque tales acciones atenderían el derecho de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos puesto que

---

en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 16, 2015 (dos mil quince), páginas 13, 14 y 15.

tales grupos requieren un sistema de protección especial, que debe dar lugar a la adopción de un marco legal pluralista.

De esta manera se garantiza que, a través de medidas específicas se logre la inclusión de estos grupos que, por estar en condiciones de desventaja respecto a la mayoría de la población, debe promoverse su participación en un marco de respeto a su condición diferente, pero bajo un criterio de respeto a los derechos generales, comunes a la población mayoritaria.

Lo anterior pues la Parte Actora se ostenta como integrante de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que históricamente han sufrido discriminación, y la representación que pretenden ante los Consejos del IEPC se encuentra enfocada a conocer en primera instancia las determinaciones que les competen e involucran.

En ese sentido, se considera que la acción afirmativa materializaría el reconocimiento de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes y su ejercicio en tanto sujetos colectivos de derechos, pero, además, como parte indispensable de la identidad de cada individuo.

Atento a lo anterior y ante lo fundado del agravio y el derecho que asiste a las comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero se revoca el Acuerdo 60 para que el Consejo General[74] realice las gestiones necesarias para implementar acciones

[74] Atento a lo dispuesto en el artículo 124.2 de la Constitución Local, 124 del Código Local que señala que la función de garantizar el ejercicio del derecho a votar y ser votado en las elecciones **y demás instrumentos de participación ciudadana**, y de promover la participación política de los ciudadanos a través del sufragio universal, libre, secreto y directo, se deposita en el Instituto Local.

afirmativas que garanticen la representación a dichas comunidades en los Consejos del IEPC.

Para ello, deberá allegarse de los estudios antropológicos y realizar los requerimientos de información necesarios para poder consultar a las comunidades indígenas y afromexicanas en relación con el diseño de tales acciones.

Atento a lo anterior, el IEPC deberá realizar las acciones y gestiones necesarias para tener claridad, por lo menos, respecto de lo siguiente:

- Cuáles son los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos que habitan el estado de Guerrero;
- Cuál es la ubicación de esos y pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos y su posible incidencia en determinados consejos electorales;
- Cuáles son los sistemas normativos internos y los usos y costumbres de dichos pueblos y comunidades; esto, para efecto de diseñar la consulta acorde a los mismos de tal manera que permita identificar la manera idónea para que tengan la representación solicitada.

Una vez realizadas las medidas preparatorias referidas, y con los datos que permitan identificar plenamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos, sus sistemas normativos internos, sus usos y costumbres, la autoridad electoral debe realizar una consulta para diseñar las acciones afirmativas referidas que deberán estar aprobadas a más tardar en enero del año previo al año en que se realizará la siguiente jornada electoral (2023 dos mil veintitrés).

Ahora bien, dada la complejidad de las acciones a que se encuentra vinculado el Instituto Local, y para dar certeza a cada una de las etapas del procedimiento de implementación de la acción afirmativa, deberá realizar un calendario detallado en la que especifique la temporalidad de cada una de las tareas, definiendo para ello, el área o áreas encargadas de su desarrollo.

Asimismo, el calendario deberá considerar que -como se ha señalado- las acciones afirmativas referidas que deberán estar aprobadas a más tardar en enero del año previo al año en que se realizará la siguiente jornada electoral 2023 (dos mil veintitrés).

El calendario, deberá quedar definido dentro de los 3 (tres) meses siguientes contados a partir de la conclusión del actual proceso electoral local.

NOVENA. Efectos de la sentencia

1. Revocar la sentencia emitida por el Tribunal Local en el juicio TEE/JEC/042/2020 y su acumulado.
2. En plenitud de jurisdicción, revocar el Acuerdo 60.
3. Como consecuencia de lo anterior, ordenar al IEPC que elabore un calendario en el que se detalle cada una de las etapas para la implementación de la acción afirmativa que se ordena, en el entendido de que deberá informarlo a esta Sala Regional, dentro de los 3 (tres) días hábiles siguientes a que sea aprobado por el Consejo General.
4. Además de lo anterior se ordena al Instituto Local que, como parte de las acciones a realizar para cumplir esta sentencia, en un plazo máximo de 3 (tres) meses, contados a partir de la conclusión del actual proceso electoral local, concluya las medidas preparatorias con el objetivo de verificar y

determinar la manera en que realizará la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;

5. Una vez que cuente con los elementos necesarios para ello, deberá realizar las consultas correspondientes;
6. Para la debida ejecución de este fallo, el IEPC deberá hacer uso de todas las atribuciones y facultades que la Constitución del Estado de Guerrero y las leyes aplicables le confieren, así como auxiliarse o apoyarse en las autoridades locales y/o federales que considere necesarias y pertinentes para el cumplimiento de su obligación de establecer -vía acciones afirmativas- la representación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos ante los Consejos del IEPC.
7. Una vez realizado lo anterior, deberá aprobar las acciones afirmativas que implementará para garantizar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos de Guerrero a tener representación en los Consejos del IEPC.
8. Finalmente, dentro de los 5 (cinco) días hábiles posteriores a que apruebe dichas acciones deberá informar a esta Sala Regional el cumplimiento de esta sentencia, remitiendo las constancias que lo acreditan.

Por lo antes fundado y motivado, esta Sala Regional,

R E S U E L V E:

PRIMERO. Acumular el juicio SCM-JDC-275/2020 al diverso SCM-JDC-274/2020. En consecuencia, deberá integrarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente resolución, al expediente del juicio acumulado.

SEGUNDO Desechar la demanda por lo que hace a **Isidro Remigio Cantú, Araceli López Aparicio, y Sabas Rodríguez**

Ramírez en términos de lo señalado en la razón y fundamento tercera de esta resolución.

TERCERO. Revocar la sentencia impugnada.

CUARTO. En plenitud de jurisdicción **revocar** el Acuerdo 60 para los efectos precisados en la presente sentencia.

Notifíquese en términos de ley.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados, ante la secretaria general de acuerdos en funciones, 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 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.