

**TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE GUERRERO**

JUICIO ELECTORAL CIUDADANO.

**EXPEDIENTE:** TEE/JEC/001/2021.

**ACTOR:** JUAN GÁLVEZ GUZMÁN  
Y OTRAS PERSONAS.

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

**MAGISTRADA  
PONENTE:** DRA. ALMA DELIA  
EUGENIO ALCARAZ.

**SECRETARIO  
INSTRUCTOR:** YURI DOROTEO TOVAR.

**COLABORÓ:** SAÚL BARRIOS SAGAL

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a veintiocho de enero de dos mil veintiuno.

**Vistos** para resolver los autos relativos al Juicio Electoral Ciudadano identificado con el número de expediente **TEE/JEC/001/2021**, promovido por el ciudadano **JUAN GÁLVEZ GUZMÁN Y OTRAS PERSONAS**, en contra del **ACUERDO 079/SO/25-11-2020 POR EL QUE SE APRUEBA LA RESPUESTA A LAS Y LOS CIUDADANOS QUE SOLICITAN CONSULTA PARA DETERMINAR EL MODELO DE ELECCIÓN E INTEGRACIÓN DEL ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL POR SISTEMAS NORMATIVOS PROPIOS (USOS Y COSTUMBRES) PARA EL MUNICIPIO DE AYUTLA DE LOS LIBRES, GUERRERO, PARA EL PROCESO ELECTIVO 2021**, emitido con fecha veinticinco de noviembre de dos mil veinte, por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, desprendiéndose del escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, los siguientes:

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

**1. Presentación de la solicitud.** Con fecha veintinueve de octubre de dos mil veinte, el ciudadano Juan Gálvez Guzmán y otros, en su calidad de indígenas y

habitantes del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, presentaron ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, escrito de solicitud para que se provea una consulta a fin de determinar el Modelo de Elección e integración del órgano de Gobierno Municipal por sistema normativo interno.

**2. Respuesta del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.** Con fecha veinticinco de noviembre de dos mil veinte, la autoridad responsable Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, mediante Acuerdo 079/SO/25-11-2020 dio respuesta a la solicitud formulada en el sentido que se encontraba impedida para atender la petición, en respeto de la vida interna del municipio que se rige bajo su propio sistema normativo interno, determinando remitir la solicitud al Concejo Municipal Comunitario para el efecto de que en el marco de sus sistemas normativos propios, a través de la Asamblea Municipal de Representantes de respuesta a la petición formulada.

**3. Interposición del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano.** Con fecha tres de diciembre de dos mil dos mil veinte, las y los actores interpusieron juicio de la ciudadanía ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en contra de la respuesta dada, argumentando que es el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero el facultado para dar respuesta a la petición formulada, el cual fue registrado con el número SUP-JDC-10236/2020.

**4. Acuerdo de reencauzamiento y remisión a la Sala Regional Ciudad de México.** Con fecha diecisiete de diciembre de dos mil veinte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó reencauzar el medio impugnativo señalado en el apartado que antecede a la Sala Regional con sede en la Ciudad de México, a fin de que determinara la competencia para conocer de la demanda y la instancia, radicándose el expediente con el número SCM-JDC-269/2020.

**5. Acuerdo Plenario de la Sala Regional Ciudad de México y reencauzamiento al tribunal local.** Con fecha treinta y uno de diciembre de dos

mil veinte, la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió acuerdo plenario por el que determinó remitir la demanda a este tribunal a fin de **conocer de manera integral la controversia**, ello al estar vinculada con el cumplimiento de la sentencia emitida en el diverso expediente TEE/JEC/007/2020.

**6. Recepción de las constancias del Juicio Electoral Ciudadano.** Con fecha primero de enero de dos mil veintiuno, se recibieron las constancias del juicio y mediante auto de fecha cuatro del mes y año citados, se tuvo por recibido el medio impugnativo, registrándose bajo el número de expediente **TEE/JEC/001/2021**, ordenándose turnar el mismo a la Ponencia Quinta.

**7. Retorno a la Ponencia Tercera de la documentación relativa al trámite del juicio.** Mediante acuerdo de fecha cinco de enero de dos mil veintiuno, se ordenó retornar el juicio de antecedentes a la Magistrada Alma Delia Eugenio Alcaraz, titular de la Ponencia Tercera, dándose cumplimiento mediante oficio número **PLE-009/2021**, de esa fecha suscrito por el Presidente de este Tribunal, remitiendo la demanda del juicio y los autos a la ponencia instructora, recibidos en esa misma fecha.

**8. Auto de recepción.** Mediante acuerdo del siete de enero de dos mil veintiuno, la Ponencia Tercera tuvo por recibido el oficio y documentación que integran el expediente número **TEE-JEC-001/2021**, para los efectos previstos en el Título Sexto de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

**9. Acuerdo de requerimiento.** Mediante proveído de fecha dieciocho de enero del año dos mil veintiuno, la Magistrada ponente requirió a la autoridad responsable, la remisión de la notificación del Acuerdo 065/SE/24-10-2020 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, asimismo informara del estado actual sobre su cumplimiento, requerimiento que fue cumplido en tiempo y forma el diecinueve del mismo mes y año en cita.

**10. Diligencia para mejor proveer.** Mediante proveído de fecha veintidós de

enero del año en curso, la Magistrada ponente, solicitó un informe al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, sobre el estado actual del cumplimiento del Acuerdo Plenario que acuerda las bases para el cumplimiento flexible de lo decidido en la ejecutoria emitida en el expediente TEE/JEC/007/2020 y Acumulados, informe que fue rendido el día veintidós del mismo mes y año citado.

**11. Acuerdo de cierre de instrucción y que ordena emitir proyecto de resolución.** El veintiséis de enero del dos mil veintiuno, la magistrada ponente admitió a trámite el juicio electoral ciudadano citado al rubro y al no existir actuación pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, ordenando formular el proyecto de resolución para someterlo a la consideración y, en su caso, aprobación de las y los integrantes del Pleno del Tribunal.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 116 párrafo segundo, fracción IV, inciso b), c) e l) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, 5 fracción VI, 42 fracción VI, 105, 106, 132, 133 y 134 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; los artículos 5 fracción III, 6, 39 fracción II, 97, 98, 99, 100 y demás relativos de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero; los artículos 2, 4, 5, 7, 8 fracción XV inciso a), 39 y 41 fracciones VI y VII de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero y 4, 5, 6 y 7 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, este Tribunal Electoral del Estado de Guerrero tiene jurisdicción y competencia para conocer y resolver el presente asunto, por determinación de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante acuerdo plenario del treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, así como, por tratarse de un Juicio Electoral Ciudadano, del que se advierte que la parte actora controvierte el Acuerdo 079/SO/25-11-2020 emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, por el que se dio respuesta a la petición de consulta que le formularan, al considerar las y los actores que esa es la autoridad competente

para ello.

**SEGUNDO. Causales de improcedencia.** Por ser su estudio preferente, previo a que este órgano jurisdiccional se pronuncie respecto del análisis de fondo del asunto sometido a su jurisdicción, es procedente analizar el estudio de las causales de improcedencia que pudieran configurarse en el juicio que se resuelve, ya sea que éstas se hagan valer por las partes o bien que este Tribunal de manera oficiosa advierta del contenido de los autos que se resuelven, en términos de lo previsto por el artículo 14 de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, lo anterior es así, en virtud de que de actualizarse la procedencia de alguna causal de improcedencia, existiría un impedimento para la válida constitución del proceso, la sustanciación del juicio y, en su caso el dictado de la sentencia.

Sustenta lo anterior, el criterio obligatorio de jurisprudencia identificada con número de clave **1EL3/99** del rubro: **“IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE SU ESTUDIO ES PREFERENTE Y DE OFICIO EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN PREVISTOS EN EL CÓDIGO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL”**, y la tesis de jurisprudencia **S3LA 01/97**, sostenida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, del rubro: **“ACCIONES. SU PROCEDENCIA ES OBJETO DE ESTUDIO OFICIOSO”**.

En el caso a estudio la autoridad responsable en su informe circunstanciado hace valer como causal de improcedencia la prevista en el artículo 14 fracción V de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, en virtud de que en su concepto, no se agotaron las instancias previas establecidas por la ley para combatir el acto materia del medio de impugnación.

Ahora bien, esta causal se hizo valer en principio por la autoridad responsable, en virtud de que los actores hicieron valer el salto de instancia y de manera directa promovieron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, misma que reencauzó la demanda a la Sala Regional Ciudad de México, sin embargo, el hecho por el cual se hizo valer dicha causal ha cambiado

al haber determinado la Sala Regional reencauzar la demanda a este tribunal electoral local, al considerar que es éste el competente para conocer el acto materia de juicio, y ante el cual se debe iniciar la cadena impugnativa al no existir medio diverso para controvertir el acto impugnado de conformidad con lo previsto por el artículo 97 en relación con el 98 fracción IV de la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, razón por la cual, la causal en estudio ha sido atendida.

Considerado lo anterior, este órgano jurisdiccional no advierte la actualización de alguna causal que haga improcedente el estudio de la demanda aludida.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** Este órgano jurisdiccional, considera que los medios de impugnación en estudio, reúnen los requisitos establecidos en los artículos 11, 12, 14, 17 fracción II, 39 fracción II, 97, 98 y 99 de la Ley de Medios Local, en atención a lo siguiente:

A) **Forma.** La demanda se recibió por escrito y fue tramitada por la autoridad responsable; en ella se precisa el nombre y firma de las y los actores; señala la vía para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; la autoridad responsable; los hechos y agravios en que basa su impugnación; los preceptos presuntamente violados y ofrece las pruebas que considera pertinentes.

B) **Oportunidad.** En el caso a estudio este requisito se encuentra colmado, toda vez que así lo refiere la autoridad responsable en el informe circunstanciado y la certificación levantada por la misma, sin que esta circunstancia se encuentre controvertida, sino en un sentido inverso, se refiere que la demanda fue interpuesta dentro del plazo legal establecido.

Con independencia a la determinación a la que se arriba, no pasa desapercibido para este Tribunal Electoral que en el caso a estudio, la certificación que hiciera la autoridad responsable se realizó contabilizando todos los días y horas como hábiles, no obstante, en el caso no opera la regla establecida en el párrafo primero del artículo 10 de la Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, ello en virtud de que si bien es cierto

con fecha nueve de septiembre de dos mil veinte dio inicio el Proceso Electoral Ordinario de Gubernatura del Estado, Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2020-2021, también lo es que el acto impugnado no forma parte del proceso electoral sino del proceso electivo por sistemas normativos internos donde los plazos deben computarse en días hábiles.

En ese sentido, consta en autos que el acto materia de juicio se emitió el veinticinco de noviembre de dos mil veinte, el cual fue notificado a los actores el veintisiete del mes y año citado, en consecuencia, el plazo para la interposición del medio de impugnación corrió del día treinta de noviembre al tres de diciembre de dos mil veinte, descontándose los días sábado veintiocho y domingo veintinueve de noviembre por ser inhábiles, por lo que al haberse recibido el medio el día tres de diciembre de dos mil veinte, se encuentra presentado dentro del plazo previsto por el artículo 11 de la ley de la materia.

C) **Definitividad.** Este requisito se encuentra colmado, ya que analizada la normativa se desprende que no existe instancia diversa a fin de que el mismo pueda ser materia de impugnación previo a la promoción del medio de impugnación ante el Tribunal, aunado a que el mismo fue reencauzado a este tribunal por la Sala Regional precisamente en cumplimiento de este requisito.

D) **Legitimación.** El presente medio de impugnación fue presentado por parte legítima, de conformidad con la Ley Número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, en virtud de que corresponde instaurarlo a la ciudadanía cuando consideren que los actos de autoridad violentan sus derechos político-electorales, tal y como acontece en el caso a estudio en que son las y los actores los que presentaron ante la autoridad responsable la solicitud de consulta a la que le recayó la emisión del acto materia de juicio, legitimación que le fuera reconocida por la responsable en el informe circunstanciado rendido<sup>1</sup>, por lo que las y los mismos están legitimados para interponer el presente medio de impugnación.

Lo anterior, sin que pase desapercibido que en la demanda se presenta como

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 2148-2167 del expediente.

anexos, hojas que contienen firmas autógrafas aparentemente plasmadas por personas habitantes de diversas comunidades del Municipio. No obstante, este Tribunal reconoce la legitimación de dichas personas para acudir a juicio, toda vez que la materia de controversia ve involucrados derechos de personas y comunidades indígenas del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, cuyas autoridades surgieron de un proceso electivo celebrado acorde con los parámetros del sistema normativo interno.

Por tanto, la legitimación y la tutela judicial debe hacerse extensiva y efectiva, en atención al reconocimiento pleno de los derechos de las personas y comunidades étnicas en atención a lo descrito en el numeral 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>2</sup>

Sirven de criterio orientador la jurisprudencia 27/2011 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la federación de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE**<sup>3</sup>, así como con el contenido de la jurisprudencia 4/2012 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES DEL CIUDADANO**<sup>4</sup>.

E) **Interés jurídico.** Se satisface tal requisito, toda vez que las y los actores se agravian en contra del acuerdo impugnado que determinó que quien debe conocer de la consulta solicitada es el Consejo Municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero, a través de la Asamblea General de Representantes, lo que consideran no es acorde a derecho, lo cual les da oportunidad de acudir ante este Tribunal Electoral a fin de que se revoque el acto impugnado.

En efecto, en un estado de derecho constitucional, se otorga a los gobernados

---

<sup>2</sup> Criterio asumido por la Sala Regional de la Ciudad de México en el Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-71/2020 y Acumulado.

<sup>3</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.

<sup>4</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.

las garantías de seguridad jurídica, entre las que se encuentran el acceso a una tutela judicial efectiva. Tal acceso tiene el alcance de ejercitar acción a fin de controvertir los actos de autoridad cuando consideren que son contrarias a la constitucionalidad y legalidad.

La tutela referida se hace extensiva en materia electoral, una vez analizadas las circunstancias particulares del caso, a la facultad de los actores para impugnar la respuesta dada por la autoridad responsable.

En términos de las consideraciones expuestas, el requisito en análisis se satisface toda vez que los actores aducen que la autoridad responsable debió dar respuesta a la solicitud que le formularan, demandando por ello su revocación. En consecuencia, al estar colmados los requisitos legales, generales y especiales para la procedencia del juicio electoral ciudadano, es procedente entrar al estudio y resolución del fondo de la controversia planteada.

#### **CUARTO. Estudio de fondo.**

##### **Síntesis de los Agravios.**

Las personas actoras hacen valer en vía de agravios:

Que el acuerdo impugnado inaplica lo dispuesto por los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al restringir su derecho a la libre determinación y de ser consultados y como consecuencia a participar en la vida política del municipio, pretendiendo implementar un etnocidio, al pretender introducir al Sistema Normativo del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, figuras o autoridades que no existían como lo es la Asamblea Municipal de Representantes, pasando por alto que los derechos indígenas reconocidos en la constitución y en los tratados internacionales, si bien tienen un carácter colectivo, estos se confieren a individuos indígenas que se organizan en pueblos.

Que el acto impugnado restringe su derecho a ser consultado de manera personal y directa en los asuntos políticos, al pretender la responsable que éstos se ejerzan

a través del representante designado por la localidad, colonia o delegación, al ser electo para integrar la Asamblea General Municipal, quien en todo caso asumirá las decisiones a su nombre, como lo es el caso para definir la forma de gobierno y elección de las autoridades, agregan que lo anterior, resulta ilógico y discriminatorio, en virtud de que los representantes de las comunidades que fueron electos para integrar la Asamblea de Representantes tuvo como fin u objetivo ser propuestos para integrar los órganos de gobierno municipal; integrar la Mesa de Debates de la Asamblea; definir el método de participación para elegir a las autoridades en dicha Asamblea y emitir el voto a favor de cualquier representante integrante de la Asamblea Municipal para este pudiera integrar el órgano de gobierno, por lo que nunca se eligió a los representantes de la Asamblea Municipal para que tomaran todo tipo de decisiones en sustitución de los habitantes de la respectiva localidad, delegación y/o colonia, mucho menos para que sustituyeran los derechos individuales de cada sujeto ya sea mestizo o indígena.

Señalan que al remitir la autoridad responsable su solicitud a la Asamblea Municipal de Representantes, implica un acto de restricción de sus derechos por la razón de no ostentar una calidad que fue definida para cuestiones de distinta índole, lo que resulta ser un acto discriminatorio.

Agregan que si bien los derechos por definición tienen el carácter colectivo, este se define porque se organizan en pueblos, pero ello no implica que no se confieran a los individuos indígenas, dado que ellos precisamente son los que ejercen, que en ese sentido dentro de la propia comunidad indígena deben observarse los principios de igualdad y no discriminación para que todos los individuos participen en igualdad de condiciones en las cuestiones que atañen a la comunidad, sin que se requiera ostentar un cargo (representante ante la Asamblea Municipal de Representantes) cuando el derecho fue conferido en lo individual del indígena.

Aducen además, que la normatividad constitucional y convencional reconocen en favor de las comunidades en lo individual y colectivo el derecho a la consulta y el autogobierno, en consecuencia las autoridades están obligadas a respetarlos a

través de procedimientos adecuados, en los que se cumplan los principios relativos a la consulta.

La parte actora señala que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana no debe innovar en las autoridades comunitarias, dado que con ello lo que se propicia es acabar con parte de la cultura comunitaria indígena, ya que si bien es la asamblea el órgano de toma de decisiones conforme a los usos y costumbres reconocidos, en Ayutla de los Libres, Guerrero, resulta ser la asamblea comunitaria el máximo órgano de toma de decisiones y no la Asamblea Municipal de Representantes de creación reciente.

Agregan que con la emisión del acuerdo impugnado se les está obligando a asimilar forzosamente una autoridad que no se reconoce como comunitaria de usos y costumbres, y que surgió solo de la necesidad de generar gobierno, lo que va en contra de su identidad y/o su cultura.

Por otra parte, señalan que si el Régimen de Sistemas Normativos Indígenas, forman parte del Sistema Jurídico Electoral Mexicano y la regulación de los sistemas normativos está sujeta al sistema jurídico mexicano, es evidente que el reconocimiento a las normas y procedimientos de los sistemas normativos internos indígenas, no implica que sea absoluto, ya que en la materia de la elección de las autoridades y representaciones indígenas, deben ser tomados en cuenta los principios democráticos de las elecciones, pues de lo contrario podrían vulnerarse derechos de otras personas, como por ejemplo, el voto de la mujer, el propio (sic) de universalidad de los votos, la paridad de género, etc.

Por tanto, agregan, tienen el derecho a participar en la vida política de su municipio y solicitar la realización de consultas para cambiar el sistema electoral para elegir a las autoridades que habrán de gobernar el municipio durante el periodo 2021-2024, y como consecuencia poder votar y ser votado para los cargos que se elijan en el año 2021.

Señalan además, que el estado por conducto de sus órganos competentes debe participar, cooperar y coadyuvar con las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas, en las determinaciones sobre realizar o no consultas de

manera previa respecto de todas aquellas decisiones que involucren su interés, ya sea en sus aspectos políticos, sociales, económicos y culturales.

Agregan que la legislación vigente, no establece lineamiento alguno para llevar a cabo las consultas a fin de determinar el modelo de elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, en consecuencia el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, no puede solamente dejar de lado sus obligaciones inherentes como órgano del Estado competente para organizar, desarrollar y dar vigilancia a las elecciones periódicas, plebiscitos, referéndum y demás instrumentos de participación ciudadana; promover la participación política en la vida democrática del estado y garantizar el derecho de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, bajo el pretexto de respetar el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno, así como salvaguardar el derecho de los ciudadanos de Ayutla de los Libres, y remitir su escrito a la Asamblea Municipal de Representantes, para que dicho órgano atienda la petición, y requerirlo solamente para que informe el procedimiento o la respuesta que se haya dado a la ciudadanía; sino que debe ser el órgano participativo, coadyuvante y vigilante de que los derechos político electorales de los habitantes de Ayutla no sean vulnerados, por lo que puede válidamente realizar mesas de trabajo entre comisarios actuales, personas de mayor respeto, entre otros, de las comunidades, delegaciones o colonias del municipio para definir de manera conjunta el modelo de elección que habrá de ocuparse en las elecciones de 2021 y coadyuvar en la emisión de una convocatoria general para consultar a la ciudadanía, a través de Asambleas Comunitarias.

Reitera la parte actora que es incorrecta la determinación de la responsable de que el escrito de solicitud de consulta se remita a la Asamblea Municipal de Representantes del Municipio de Ayutla de los Libres, en virtud de que en dicho órgano de gobierno fue creado para la transición del sistema Electoral de Partidos al Sistema de Usos y Costumbres, cuyo nacimiento se da el quince de julio de dos mil dieciocho, y se extinguió el mismo día, una vez que se designaron las personas que ocupan los cargos del Gobierno Municipal.

Agregan que si bien actualmente existe la figura denominada Asamblea Municipal de Autoridades y Representantes, dicho órgano asume funciones de gobierno-administración pública, más de no representación de etnias, comunidades o habitantes del municipio, pues dicha figura es un símil en nombre a la Asamblea Municipal de Representantes del Municipio de Ayutla de los Libres, que designó a ciudadanos que ocupan actualmente los cargos del Gobierno Municipal, argumentan que la actual Asamblea tiene su origen en el Bando de Policía y Gobierno de ese municipio (artículo 35).

Abundan que la Asamblea al tener la facultad de remover a sus integrantes realiza solo actos de Gobierno Municipal, y como consecuencia no es la autoridad competente para dar respuesta a su solicitud, agregando que sería incongruente que el órgano que se va a cambiar sea el que realice la consulta a fin de elegir a los integrantes del gobierno municipal, órgano del que diversos integrantes han sido removidos del cargo.

### **Planteamiento del caso concreto**

Del análisis integral de la demanda, este Tribunal advierte que los motivos de agravio hechos valer por los actores se encuentran encaminados a evidenciar la constitucionalidad y legalidad del acuerdo por el que se aprueba la respuesta a las y los ciudadanos que solicitan consulta para determinar el modelo de elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios para el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, por el que se determinó la imposibilidad del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, para dar respuesta a la solicitud formulada por los actores, toda vez que:

1) Vulnera su derecho a la libre determinación y a sus derechos político-electorales de participar en la vida política de su municipio y como consecuencia de su derecho a votar y ser votados, debido a que:

a) Restringe su derecho a ser consultado de manera personal y directa en los asuntos políticos, al pretender que este derecho se ejerza a través de un representante designado por la localidad, colonia o delegación, al ser electo para integrar la Asamblea General Municipal, quien en todo caso asumirá las decisiones a su nombre para definir la forma de gobierno y elección de las autoridades.

b) Son sujetos de discriminación porque se les exige tener la calidad de representante de una comunidad para poder participar en igualdad de condiciones en las cuestiones de su comunidad.

c) Se restringe su derecho al ejercicio de manera individual de participar en la adopción de decisiones en asuntos que afectan a sus derechos y la obligación de los Estados de celebrar consultas y cooperar con ellos para obtener su consentimiento libre, previo e informado antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten.

2. Se pretende implementar un etnocidio, al intentar introducir al Sistema Normativo del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, figuras o autoridades que no existían como lo es la Asamblea Municipal de Representantes, que nació para integrar el órgano de gobierno municipal y nombrados éstos terminó sus funciones; cuando la Asamblea Comunitaria Indígena es el máximo órgano de toma de decisiones conforme a los usos y costumbres reconocidos.

3. Se remite su solicitud a la actual Asamblea Municipal de Representantes que tiene su origen en el artículo 35 del Bando de Policía y Gobierno y asume funciones y actos de gobierno- administración pública, y no de representación de etnias, comunidades o habitantes del municipio, actos de gobierno como el de remover a sus integrantes; además de que resulta incongruente que el órgano que se va a cambiar sea el que realice la consulta a fin de elegir a los integrantes del gobierno municipal.

4. Que el Estado, a través del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, debe ser un órgano participativo, coadyuvante y vigilante en

el desarrollo de la consulta solicitada y vigilar que no se violenten los derechos político-electorales de los ciudadanos, circunstancia que no vulnera en su caso la libre autodeterminación, que puede realizar mesas de trabajo para definir de manera conjunta el modelo de la elección y coadyuvar en la emisión de la convocatoria a fin de determinar el modelo que habrá de ocuparse en las elecciones 2021.

**Pretensión.** La pretensión de la parte actora es que se revoque el acuerdo impugnado y se ordene al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, coadyuve como órgano del Estado en la emisión de la convocatoria y acciones para consultar a los habitantes del municipio a través de las Asambleas Comunitarias para determinar qué modelo de elección habrá de ocuparse en las elecciones de 2021.

**Causa de pedir.** La parte actora sostiene que la determinación de la autoridad responsable de declarar competente a la Asamblea Municipal de Representantes de Ayutla de los Libres, Guerrero, para dar respuesta a la solicitud de consulta, vulnera su derecho a la libre determinación y a sus derechos político- electorales de participar en la vida política de su municipio y como consecuencia a su derecho a votar y ser votados.

**Controversia.** La controversia a resolver radica en determinar si la respuesta dada por la responsable a la solicitud de consulta es correcta o si por el contrario, le asiste la razón a las personas actoras; determinando, en su caso, a quién o quiénes corresponde implementar la consulta.

### **Metodología de estudio**

Como quedó asentado en el apartado correspondiente, las personas actoras aducen promover en su carácter de indígenas y habitantes del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, mismo que se encuentra gobernado por un Consejo Municipal Comunitario a partir de un proceso electivo sustentado en un sistema normativo interno, cuyo modelo se encuentra debidamente aprobado en los términos de ley.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha sostenido en la jurisprudencia 12/2013, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**<sup>5</sup> que, si una persona o grupo de personas se identifican y auto adscriben como indígenas, tal aseveración es suficiente para reconocerles la identidad indígena y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan. En términos de lo anterior, para el análisis de la controversia sometida a la jurisdicción de este Tribunal, la suplencia de agravios será total y tendente a potenciar los derechos de la parte actora en un marco de imparcialidad y objetividad dentro del cual será valorado el contexto del Municipio desde una perspectiva intercultural.

En ese tenor, este Tribunal Electoral al realizar el estudio de los agravios planteados, como lo ha sustentado en expediente diverso<sup>6</sup>, con fundamento en los artículos 2, apartado A, fracción VIII, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 128 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado; 2, 4, 9, 14 y 15 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 2, 4, apartado 1 y 12 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y 1, apartado 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos procederá a suplir tanto la deficiencia como la ausencia total de los mismos.

Precedente en el que se hace valer en esencia que en los medios de impugnación promovidos por integrantes de comunidades o pueblos indígenas, en el que se plantee, entre otras cuestiones, la vulneración a sus derechos político electorales, la autoridad jurisdiccional electoral debe no sólo suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total y precisar el acto que realmente les afecta, sin más limitaciones que las derivadas de los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional, porque tal suplencia es consecuente con los postulados constitucionales que reconocen los

---

<sup>5</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 25 y 26.

<sup>6</sup> Véase expediente número TEE/JEC/053/2019.

derechos de estos pueblos o comunidades y sus integrantes.

Determinación que además señaló que el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva, prevista en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales y superar las desventajas procesales en que se encuentran, por sus circunstancias culturales, económicas o sociales.

En efecto, mediante la maximización de la suplencia es posible tomar en consideración, para la fijación de la controversia y su resolución, las características propias de la comunidad o pueblo indígena y sus especificidades culturales, que evidentemente los diferencian del resto de la ciudadanía.

Es así, que la suplencia aplicada en este tipo de medios de impugnación permite al juzgador examinar los motivos de inconformidad planteados inicialmente, aun cuando existan omisiones, defectos, confusiones o limitaciones en su exposición, así como también allegar elementos de convicción al expediente que puedan acreditar la violación a los derechos político-electorales del ciudadano, incluso si no fueron ofrecidos, extremos que, evidentemente, corrigen las omisiones o deficiencias en que hubiere incurrido el promovente, que responde en buena medida a la precaria situación económica y social en que están los indígenas en nuestro país.

Sustenta el criterio anterior, *mutatis mutandis*, el criterio contenido en la jurisprudencia 13/2008, cuyo rubro es: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES”**.<sup>7</sup>

El criterio reiterado, es a fin al sostenido al respecto, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>8</sup> en el sentido 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, medida que es consecuente

<sup>7</sup> Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

<sup>8</sup> Véanse las sentencias recaídas en los expedientes SUP-JDC-11/2007 y SMC-JDC-1160/2008.

con los postulados constitucionales que reconocen los derechos de las colectividades indígenas, pueblos originarios y sus integrantes.

A manera de conclusión, como es el caso concreto, debe privilegiarse el derecho de las colectividades en situación de desventaja a acceder plenamente a la jurisdicción; de ahí que para atender el presente caso se observará la suplencia total de agravios y más allá de lo expresado por la parte actora en su escrito de demanda, se buscará atender su verdadera pretensión, la lesión de sus derechos, las circunstancias y particularidades que rodean el caso.

Bajo ese contexto, por razón de método, los agravios serán analizados de manera conjunta al guardar íntima relación entre sí, sin que necesariamente se sujete la resolución al orden en que fueron expresados en los escritos de demanda.

El criterio mencionado ha sido sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, lo que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **04/2000**, cuyo rubro es del tenor siguiente: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**<sup>9</sup>

### **Estudio de los agravios.**

En principio este órgano jurisdiccional se pronunciará respecto a si es correcta la remisión de la solicitud de consulta que realizó el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero a la Asamblea Municipal de Representantes para que ésta diera respuesta por considerar que es el órgano competente, asimismo, si con ello se vulnera su derecho individual a la libre determinación y a sus derechos político- electorales de participar en la vida política

---

<sup>9</sup> Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, página 125.

El estudio que realiza la autoridad responsable de los agravios propuestos ya sea que los examine en su conjunto, separándolos en distintos grupos, o bien uno por uno y en el propio orden de su exposición o en orden diverso, no causa afectación jurídica alguna que amerite la revocación del fallo impugnado, porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

de su municipio y como consecuencia a su derecho a votar y ser votados y, posteriormente sobre la intervención que debe tener el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero en el proceso de atención a la solicitud de consulta.

**a) Indebida remisión a la Asamblea Municipal de Representantes para atender y dar respuesta a la solicitud de consulta y vulneración al derecho individual a la libre determinación y a los derechos político- electorales de participar en la vida política de su municipio y como consecuencia al derecho a votar y ser votados**

La solicitud formulada por los actores a la autoridad responsable, se hizo consistir en esencia, al tenor de lo siguiente:

*“...venimos a solicitar se realice consulta a la ciudadanía de Ayutla de los Libres, Guerrero, para efectos de determinar el Modelo de Elección e Integración del Órgano de Gobierno Municipal por Sistemas Normativos propios (Usos y Costumbres) para el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, para el proceso electivo 2021.*

[...]

*Conforme a lo anterior, en virtud de que el Órgano de Gobierno Municipal por Sistemas Normativos Propios (Usos y Costumbres) para el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, fue electo para el periodo 2018-2021, y el Modelo de elección e integración del Órgano de Gobierno Municipal por Sistemas Normativos Propios (Usos y Costumbres) para el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero fue confeccionado solo para el proceso electivo 2018.*

***Venimos a solicitar SE CONSULTE A LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE AYUTLA DE LOS LIBRES, GUERRERO, SI EL ÓRGANO DE GOBIERNO MUNICIPAL POR SISTEMAS NORMATIVOS PROPIOS (USOS Y COSTUMBRES) PARA EL MUNICIPIO DE AYUTLA DE LOS LIBRES, GUERRERO, PARA EL PERIODO 2018-2021, HABRÁ DE LLEVARSE A CABO MEDIANTE EL MODELO DE ELECCIÓN DE REPRESENTANTES. (UTILIZADO EN EL PROCESO 2018), O HABRÁ DE MODIFICARSE DICHO MÉTODO DENTRO DEL SISTEMA COMUNITARIO.***

*Para que a partir de ello se diseñe la ruta de Asambleas Comunitarias con el propósito de elegir a los representantes que habrán de elegir a las autoridades en la elección del año 2021.*

[...]

**\* El resaltado es propio**

Del contenido de la solicitud se desprende que los actores solicitan del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero de manera imperativa:

- Se realice consulta a la ciudadanía de Ayutla de los Libres, Guerrero.
- Para el efecto de determinar el Modelo de Elección e Integración del Órgano de Gobierno Municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero, para el proceso 2021, así como si el órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios para el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, para el periodo 2018-2021, habrá de llevarse a cabo mediante el modelo de elección de representantes, utilizado en el proceso 2018 o habrá de modificarse dicho método dentro del sistema comunitario.

A su vez, la autoridad responsable dio respuesta a la solicitud mediante el acuerdo impugnado, el cual en la parte considerativa, señala lo siguiente:

*“XVIII. Que derivado de lo expuesto, este Consejo General considera necesario y oportuno, aprobar la respuesta al escrito de fecha 29 de octubre de 2020, presentado por la ciudadanía de diversas localidades del municipal de Ayutla de los Libres, mediante el cual solicitan se realice consulta ciudadana para determinar el modelo de elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, para el proceso electoral 2021, asimismo respecto de si el órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios (usos y costumbres) habrá de elegirse mediante el modelo de elección de representantes (utilizado en el proceso 2018) o habrá de modificarse dentro del sistema comunitario. Por lo que, con la finalidad de respetar el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno, así como propiciar las condiciones para salvaguardar el derecho de toda la ciudadanía del referido municipio, se propone dar respuesta al tenor de lo siguiente:*

1. *Este Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, no puede atender lo solicitado por la ciudadanía que suscribe la petición de fecha 29 de octubre de este año, toda vez que ello puede constituir una intromisión de la autoridad electoral en la vida interna del municipio de Ayutla de los Libres, que se rige bajo un sistema normativo*

*propio y se encuentra en pleno goce del derecho de autodeterminación, autonomía y autogobierno, lo que supone que, primero, se tienen el derecho para determinar decisiones sin la intervención de autoridades o entes ajenos a su entorno y, segundo, tales determinaciones son adoptadas a través de su órgano máximo de toma de decisiones. En ese sentido, la Asamblea municipal de representantes es quien debe atender en primer instancia los asuntos que impactan en la organización interna del municipio, a través de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, en el marco del respeto a los derechos humanos y civiles de todas las personas que conforman dicha municipalidad, tomado en consideración las opiniones y participaciones de todas las personas con derecho a ello.*

- 2. Por lo anterior, es procedente remitir la petición suscrita por la ciudadanía de las localidades precisadas en el considerando X del presente dictamen con proyecto de acuerdo, al Concejo Municipal Comunitario, para que, en el marco de sus sistemas normativos internos, a través de su máximo órgano de decisiones, esto es, la Asamblea Municipal de representantes, conozcan el escrito de referencia y se determine el procedimiento y respuesta para resolver respecto de la procedencia o no de la consulta para definir el modelo de elección por sistemas normativo propios (usos y costumbres) para el proceso electivo 2021 o en su caso.*
- 3. Toda vez que el Consejo General de este Instituto Electoral determinó, mediante acuerdo 065/SE/24-10-2020, solicitar al Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, Guerrero, los lineamientos, reglas o normatividad aplicable para la elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el proceso electivo 2021. Es conveniente que, en ese proceso de construcción, sean tomadas a través de las normas, prácticas y procedimientos que, de acuerdo a sus sistemas normativos propios existan, para comunicarse o hacerse escuchar ante la Asamblea municipal de Representantes.*
- 4. Realizado lo anterior, se comuniqué a este Instituto Electoral el procedimiento o respuesta que se haya dado a la ciudadanía peticionaria, con la finalidad de que, en su caso, se coadyuve o auxilie en la ruta de atención que sirvan en dar a la petición de referencia”.*

*XIX. Que, en atención a lo dispuesto en el considerando anterior, será necesario que el Concejo Municipal Comunitario y la Asamblea Municipal de Representantes, observen y cumplan con las medidas sanitarias que se encuentren vigentes en el Estado de Guerrero, como parte de la prevención, mitigación y contención de los contagios ocasionados por la pandemia del virus SARS-CoV2 (Covid-19), evitando con ello poner el riesgo la salud de las personas, sin que ello suponga una vulneración o transgresión a los derechos de participación de la ciudadanía.*

*XX. Que con la finalidad de brindar información clara y precisa a la ciudadanía del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, con respecto a la respuesta aprobada por el Consejo General de este Instituto Electoral, se considera necesario que se implemente una difusión en español y las*

*lenguas indígenas con mayor presencia en el municipio, las cuales son: Tu' un savi (Mixteco) y Me' phaa (Tlapaneco), a través de los medios al alcance de esta autoridad electoral y considerando las medidas sanitarias que impone la nueva normalidad.*

De lo transcrito se advierte que la autoridad responsable determinó:

- Declararse incompetente para atender la solicitud, toda vez que ello puede constituir una intromisión de la autoridad electoral en la vida interna del municipio de Ayutla de los Libres, que se rige bajo un sistema normativo propio y se encuentra en pleno goce del derecho.
- Remitir la solicitud al Concejo Municipal Comunitario, para que, en el marco de sus sistemas normativos internos, a través de la Asamblea Municipal de Representantes conozcan el escrito de referencia y se determine el procedimiento y respuesta para resolver respecto de la procedencia o no de la consulta para definir el modelo de elección por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el proceso electivo 2021.
- Mandatar que realizado lo anterior, se comuniqué a ese Instituto Electoral, el procedimiento o respuesta que se haya dado a la ciudadanía peticionaria, con la finalidad de que, en su caso, se coadyuve o auxilie en la ruta de atención que sirvan en dar a la petición de referencia.
- Implementar una difusión en español y las lenguas indígenas con mayor presencia en el municipio, las cuales son: Tu' un savi (Mixteco) y Me' phaa (Tlapaneco), de la respuesta aprobada por el Consejo General de ese Instituto Electoral, a través de los medios al alcance de esa autoridad electoral y considerando las medidas sanitarias que impone la nueva normalidad.

Bajo ese contexto, la parte actora argumenta que se pretende implementar un etnocidio, al intentar introducir al Sistema Normativo del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, figuras o autoridades que no existían como lo es la Asamblea Municipal de Representantes que nació para integrar el órgano de gobierno municipal y nombrados éste terminó sus funciones; cuando la Asamblea

Comunitaria Indígena es el máximo órgano de toma de decisiones conforme a los usos y costumbres reconocidos.

Asimismo, que la actual Asamblea Municipal de Representantes es un símil en nombre a la Asamblea Municipal de Representantes que eligió a los integrantes del gobierno municipal, ya que ésta (la actual) tiene su origen en el artículo 35 del Bando de Policía y Gobierno y asume funciones y actos de gobierno-administración pública, y no de representación de etnias, comunidades o habitantes del municipio, actos de gobierno como el de remover a sus integrantes; además de que resulta incongruente que el órgano que se va a cambiar sea el que realice la consulta a fin de elegir a los integrantes del gobierno municipal.

Este órgano jurisdiccional estima que los agravios vertidos por las personas actoras son **INFUNDADOS E INOPERANTES**, por las razones siguientes:

Es criterio de este Tribunal Electoral sostenido al resolver el juicio electoral ciudadano TEE/JEC/007/2020<sup>10</sup>, que en el caso del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, que se rige bajo Sistemas Normativos Internos, conforme al derecho consuetudinario establecido por la propia comunidad, debe ser la Asamblea Municipal de Representantes, la que determine si procede o no realizar una consulta cuando se plantee la petición de realizar adecuaciones o reformas al sistema respectivo, ello en coordinación, cooperación y corresponsabilidad con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Lo anterior, a fin de garantizar los principios y parámetros mínimos de constitucionalidad que deben observarse en la elección de autoridades de pueblos y comunidades indígenas regidas bajo un sistema normativo propio; lo que permite, por una parte, armonizar el sistema normativo de la comunidad con las bases mínimas establecidas en la Constitución Federal, y por otra, garantizar el libre ejercicio del derecho de esos pueblos a autogobernarse.

Determinación que se sustenta cuando derivado del artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se desprende que los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a la libre determinación, derecho que permite a dichos grupos decidir sin intervenciones externas sobre su condición

---

<sup>10</sup> Resolución emitida el 3 de marzo del 2020.

política y disponer libremente también de su desarrollo económico, social y cultural.

Así, el derecho de la libre determinación, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, implica también la autonomía o autogobierno, esto es, que los pueblos indígenas tienen el derecho de tomar decisiones relativas a sus asuntos internos y locales y disponer de medios para ejercer dicha autonomía, lo anterior, siempre y cuando no se ponga en riesgo la unidad nacional. Este criterio fue retomado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia del país, mediante la tesis aislada de rubro: **“DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL.”**<sup>11</sup>

Ahora bien, del derecho en cita se derivan otros derechos establecidos en el apartado A del artículo 2 Constitucional referido, entre ellos, los relativos a definir sus propias formas de organización social, económica, política y cultural, de los cuales destaca la organización de tipo político, porque de ella deriva la capacidad de definir sus propias instituciones, esto es, de elegir a sus autoridades de acuerdo con sus propios sistemas normativos internos.

Así, el principio de autogobierno de acuerdo con los artículos 2, 6 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, implica que los pueblos indígenas conserven o implementen el modelo de administración política forjado en sus propias costumbres, y no necesariamente establecer una modalidad impuesta por la comunidad central o dominante. Es el Estado quien se obliga justamente a partir de la suscripción de dicho instrumento internacional, a garantizar en tanto no se trasgredan derechos fundamentales.<sup>12</sup>

En este sentido, el derecho de autogobierno como manifestación concreta de la autonomía comprende el reconocimiento, mantenimiento y defensa de la autonomía de los citados pueblos para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus sistemas normativos (usos y costumbres) y respetando los

---

<sup>11</sup> Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tesis 1ª. XVI/2010.

<sup>12</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia 19/2014 emitida por la Sala Superior de rubro: “COMUNIDADES INDÍGENAS, ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO”. En dicho criterio, se desprende que los integrantes de las comunidades indígenas tienen derecho a participar en la toma de decisiones de la vida política del Estado, de acuerdo con sus propios procedimientos.

derechos humanos de sus integrantes; el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales; la participación plena en la vida política del Estado, y la intervención efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier medida que pueda afectar a sus intereses.

Así, el autogobierno de las comunidades indígenas constituye una prerrogativa fundamental, indisponible para las autoridades y, por tanto, invocable ante los órganos jurisdiccionales para su respeto efectivo a través del sistema de medios de impugnación en materia electoral, conforme lo ha sostenido el Tribunal Electoral en la tesis XXXV/2013 de rubro: "**COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO**", derivada de los asuntos SUP-JDC-167/2011 y SUP-JDC-1740/2012.

De lo citado, se puede concluir que será obligación de las autoridades el velar por la autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas,<sup>13</sup> en ese sentido, en el presente caso, este Tribunal estima que es correcto el proceder de la autoridad responsable al considerar que no puede atender lo solicitado por la ciudadanía que suscribe la petición de fecha veintinueve de octubre del dos mil veinte, toda vez que ello puede constituir una intromisión de la autoridad electoral en la vida interna del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, que se rige bajo un sistema normativo propio y se encuentra en pleno goce del derecho de autodeterminación, autonomía y autogobierno, lo que supone que, primero, se tiene el derecho para determinar decisiones sin la intervención de autoridades o entes ajenos a su entorno y, segundo, tales determinaciones son adoptadas a través de su órgano máximo de toma de decisiones.

---

<sup>13</sup> Al respecto, la Sala Superior de este Tribunal en la jurisprudencia 37/2016 de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO**<sup>13</sup> estableció que los órganos jurisdiccionales deben privilegiar el principio de maximización de la autonomía, y en la medida de lo posible salvaguardar y proteger el sistema normativo interno que rige a cada pueblo o comunidad, siempre que se respeten los derechos humanos, lo que conlleva tanto la posibilidad de establecer sus propias formas de organización, como también la de regularlas, pues ambos aspectos constituyen la piedra angular del autogobierno indígena.

De igual forma, se estima correcta la determinación de la autoridad responsable sobre que es la Asamblea Municipal de Representantes quien debe atender en primer instancia los asuntos que impactan en la organización interna del municipio, a través de sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, en el marco del respeto a los derechos humanos y civiles de todas las personas que conforman dicha municipalidad, tomado en consideración las opiniones y participaciones de todas las personas con derecho a ello.

Lo anterior, en virtud de que efectivamente, es la Asamblea Municipal de Representantes la máxima autoridad reconocida dentro de la forma de gobierno que las personas indígenas del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, determinaron como parte de su sistema normativo interno, en el marco del ejercicio a su derecho de auto gobierno que eligió en goce de su autonomía.

Por ello, contrario a lo sostenido por la actora, en el sentido de la que la autoridad responsable inaplicó los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cierto es que ésta enmarcó su decisión en el derecho a la libre determinación de los habitantes de Ayutla de los Libres, Guerrero.

En ese tenor, asumiendo como propios los criterios vertidos por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia emitida en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-71/2020 y Acumulado, es preciso señalar que la Asamblea Municipal de Representantes forma parte del Sistema Normativo de Ayutla de los Libres y, consecuentemente, es una autoridad consuetudinaria porque fue reconocida cuando se instauró el Concejo Municipal una vez celebrada la elección a través del sistema normativo interno, en ejercicio de las potestades con que cuentan los pueblos y comunidades indígenas quienes tienen en todo momento el inalienable derecho de estatuir sus formas de gobierno y figuras representativas.

Por ello, como lo señaló la autoridad electoral jurisdiccional federal, la temporalidad en que fue instituida o la fecha de su reconocimiento como el máximo órgano de gobierno indígena no podría ser un obstáculo para proteger la decisión tomada por las personas representantes de las comunidades indígenas en la asamblea en la que se eligió a las autoridades del Municipio, ya que cuentan

en todo momento con la potestad de organizarse y determinar su forma de gobierno, siempre y cuando no se vulneren derechos humanos.

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

En ese tenor, no es la autoridad responsable quien pretende introducir al Sistema Normativo la figura de la Asamblea Municipal de Representantes sino que fueron las propias personas indígenas del Municipio de Ayutla de los Libres, quienes el quince de julio del año dos mil dieciocho, cuando se llevó a cabo la asamblea municipal de representantes para la elección e integración del órgano de gobierno municipal, en la que se integró un Concejo Municipal Comunitario, integrado por las y los 560 Representantes, quienes estarán representados por 3 Coordinadores con carácter de propietario y 3 con carácter de suplencia, uno por cada una de las etnias que tienen presencia en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, es decir, Tu' un savi (Mixteco), Me'phaa (Tlapaneco) y mestizos, determinaron que dicho órgano estaría constituido también por las y los representantes propietarios y suplentes, a efecto de seguir manteniendo a la asamblea como máximo órgano de toma de decisiones.<sup>14</sup>

En el mismo tenor, el reconocimiento de la Asamblea Municipal de Representantes como órgano máximo de decisiones al interior del gobierno indígena establecido en el Municipio no es un símil de la Asamblea que eligió a los integrantes del gobierno municipal, así como también no tiene su origen en el Bando de Policía y Gobierno, sino que emana desde las decisiones que sus comunidades adoptaron libremente mediante el sistema normativo interno de sus habitantes.

En esa tesitura, se estima que es infundado el argumento de la parte actora en el sentido de que no debe darse la facultad de conocer de su petición a la Asamblea

---

<sup>14</sup> Véase numeral 1.4 Acuerdo 079/SO/25-11-2020 por el que se aprueba la respuesta a las y los ciudadanos que solicitan consulta para determinar el modelo de elección e integración del órgano de gobierno municipal por Sistemas Normativos Propios (usos y costumbres) para el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, para el proceso electivo 2021. Visible a foja 2172 del expediente.

Municipal de Representantes al ser un órgano de gobierno municipal, toda vez que contrario a ello, como lo determinó la Sala Regional Ciudad de México, en la citada sentencia, dicha autoridad no tiene la representatividad del gobierno -como ocurre con el Concejo Municipal Comunitario-, sino de las comunidades indígenas del Municipio. Ello, toda vez que se compone de personas seleccionadas en las asambleas comunitarias respectivas, lo que no les resta representación ni demerita dicha forma de organización, sino que les integra al órgano que tomará las decisiones colegiadas en el Municipio en lo tocante a su comunidades, delegaciones y colonias.

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

Lo anterior, no como entidad gubernamental -como refiere la parte actora- sino como la autoridad encargada de tomar las decisiones de mayor peso dentro de las comunidades indígenas del Municipio y como órgano que concentra la representación de las personas que dentro de sus propias asambleas comunitarias así lo determinaron, así como la autoridad de mayor peso en la toma de decisiones colegiadas susceptibles de incidir en la vida de las personas indígenas y mestizas, que a través de sus representantes optaron por elegir un sistema electivo distinto al de los partidos políticos.

Por otra parte, respecto a que resulta incongruente que el órgano que se va a cambiar sea el que realice la consulta a fin de elegir a los integrantes del gobierno municipal, es pertinente precisar, como lo refiere la Sala Regional de la Ciudad de México, en la citada resolución, que de conformidad con lo que señala el Apartado A del artículo 2 de la Constitución, en su fracción II, los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de aplicar sus propios sistemas normativos, pero en todo momento deben conducirse desde el respeto de los derechos humanos, y, tomar en cuenta la participación de todas las personas que integran la Asamblea Municipal de Representantes para determinar la forma de desahogar la solicitud, ya que las personas de cada comunidad, pueblo y colonia están a su vez personificadas en ellas.

Bajo ese contexto, es infundado lo aseverado por la parte actora de que se vulnera su derecho a la libre determinación y a sus derechos político- electorales de participar en la vida política de su municipio y como consecuencia de su derecho a votar y ser votados debido a que se restringe su derecho a ser consultado de manera personal y directa en los asuntos políticos, al pretender que este derecho se ejerza a través de un representante designado por la localidad, colonia o delegación, al ser electo para integrar la Asamblea General Municipal, quien en todo caso asumirá las decisiones a su nombre para definir la forma de gobierno y elección de las autoridades y por tanto, son sujetos de discriminación porque se les exige tener la calidad de representante de una comunidad para poder participar en igualdad de condiciones en las cuestiones de su comunidad.

Ello porque se reitera, la Asamblea Municipal de Representantes se compone de personas seleccionadas en las asambleas comunitarias respectivas, lo que no les resta representación ni demerita dicha forma de organización, sino que les integra al órgano que tomará las decisiones colegiadas en el Municipio en lo tocante a sus comunidades, delegaciones y colonias.

Aunado a que en este momento no se está en la etapa de la realización de una consulta, sino ante la emisión de una respuesta, esto es, la autoridad responsable remitió la solicitud al Concejo Municipal Comunitario para que, en el marco de sus sistemas normativos internos, a través de la Asamblea Municipal de Representantes como máximo órgano de decisiones, conozca del escrito y determine el procedimiento y respuesta para resolver respecto de la procedencia o no de la consulta para definir el modelo de elección por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el proceso electivo 2021.

Por tanto, al no estar definido aún el modelo de elección, no es estimable, aun indiciariamente, advertir que no se permitirá participar en lo individual a las y los habitantes del municipio participar en la consulta que en su caso llegue a celebrarse o que esta participación se realizará por medio de representantes.

Por otra parte, la INOPERANCIA del agravio se actualiza al advertirse que el análisis de la legalidad y constitucionalidad de la determinación en el sentido de que sean los órganos internos quienes deban atender en principio la solicitud de consulta formulada por la parte actora, se sustenta además en que el tópico ha

sido materia de estudio y resolución en el diverso expediente número TEE/JEC/007/2020, cuya determinación fue confirmada por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el expediente número SCM-JDC-71/2020 y SCM-JDC-72/2020 Acumulado, determinación que a la fecha se encuentra firme y/o ha causado estado, y se encuentra en vías de cumplimiento por parte tanto del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, como del Consejo Municipal Comunitario y la Asamblea Municipal de Representantes de Ayutla de los Libres, Guerrero, de manera tal que tomar una decisión en el sentido que lo demandan las y los promoventes, implicaría apartarse de dicha determinación a la que está obligado a dar cumplimiento este Tribunal Electoral.

Al respecto, la Sala Regional Ciudad de México determinó, en la parte considerativa<sup>15</sup>:

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

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

Respecto del principio de progresividad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO<sup>16</sup> expuso que el principio de

---

<sup>15</sup> Visible a fojas de 51 a la 54 de la sentencia recaída al expediente SCM-JDC-71/2020 y SCM-JDC-72/2020 Acumulado. La cual obra en autos a fojas 2255 a la 2257 del expediente.

<sup>16</sup> Jurisprudencia 2a./J. 35/2019 publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes quince de febrero de dos mil diecinueve y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de dos mil diecinueve, página 980.

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

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

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

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

En el caso del Municipio, es un hecho notorio para esta Sala Regional<sup>17</sup>, que la ciudadanía obtuvo a través de un proceso progresivo y gradual el cambio en su gobernanza al lograr el tránsito del sistema electivo de partidos políticos, a uno regido por el sistema normativo interno de las comunidades indígenas, quienes así lo decidieron según sus propios procedimientos.

Bajo ese contexto, la petición hecha por las personas promoventes no podría ser contestada en automático por el Instituto local, ni siquiera desde una interpretación en sentido contrario de los preceptos contenidos en la Ley Electoral local respecto del desahogo de las peticiones de consulta y el desarrollo de las etapas previstas en sus artículos 455<sup>18</sup> a 466.

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

---

<sup>17</sup> Como se resolvió en las sentencias de los juicios federales SDF-JDC-545/2015, SDF-JDC595/2016 y su acumulado, todas del índice de esta Sala Regional.

<sup>18</sup> Ley Electoral local. Artículo 455. Corresponde al Instituto Electoral atender las solicitudes que presenten los ciudadanos, los pueblos y las comunidades indígenas para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos, y desarrollar, en su caso, el procedimiento de consulta de conformidad con lo establecido en el presente Título y la normativa que para el efecto se emita.

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

Luego, ante el reconocimiento de derechos e instituciones propios de las comunidades indígenas comprendidas en el Municipio, no sería dable acoger la pretensión de las personas promoventes desde los órganos estatales, ya que de hacerlo así se generaría una intromisión injustificada en sus decisiones y en la forma de gobierno elegida por sus habitantes.”

De ahí lo infundado de los agravios en estudio.

**b) Abandono del papel participativo del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero en el proceso de atención a la solicitud de consulta**

Ahora bien, señala la parte actora que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, no puede solamente dejar de lado sus obligaciones inherentes como órgano del Estado competente para organizar, desarrollar y dar vigilancia a las elecciones periódicas, plebiscitos, referéndum y demás instrumentos de participación ciudadana; promover la participación política en la vida democrática del estado y garantizar el derecho de los ciudadanos a votar y ser votados en las elecciones, bajo el pretexto de respetar el derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno, así como salvaguardar el derecho de los ciudadanos de Ayutla de los Libres, y remitir su escrito a la Asamblea Municipal de Representantes, para que dicho órgano atienda la petición, y requerirlo solamente para que informe el procedimiento o la respuesta que se haya dado a la ciudadanía; sino que debe ser el órgano participativo, coadyuvante y vigilante de que los derechos político electorales de los habitantes de Ayutla no sean vulnerados, por lo que puede válidamente realizar mesas de trabajo entre comisarios actuales, personas de mayor respeto, entre otros, de las comunidades, delegaciones o colonias del municipio para definir de manera conjunta el modelo de elección que habrá de ocuparse en las

elecciones de 2021 y coadyuvar en la emisión de una convocatoria general para consultar a la ciudadanía, a través de Asambleas Comunitarias.

Este Tribunal Electoral estima que el agravio vertido es **PARCIALMENTE FUNDADO** por las consideraciones siguientes:

En principio, no le asiste la razón a las y los promoventes al asegurar que le corresponde al citado órgano electoral, la organización de las actividades a desarrollarse en la consulta y la emisión de la convocatoria a fin de determinar el modelo que habrá de ocuparse en las elecciones 2021, lo anterior toda vez que como se ha señalado, aún no se está ante un procedimiento de consulta, sino ante la remisión de la petición al Consejo Municipal Comunitario para su atención y respuesta respecto de la procedencia o no de la consulta por parte de la Asamblea Municipal de Representantes; por lo que, consecuentemente, aún no se define el modelo de elección por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el proceso electivo 2021 y, en ese sentido, se desconoce con certeza cuáles serán las acciones que habrá de desarrollar puntualmente dicho Instituto.

No obstante, le asiste la razón a la parte actora al aseverar que el papel de dicho órgano electoral administrativo no debe circunscribirse a solicitar un comunicado sobre el procedimiento o respuesta que se haya dado a la solicitud de consulta para en su caso coadyuvar o auxiliar en la ruta de atención, cuando dicho Instituto debe ser un órgano participativo, coadyuvante y vigilante.

Al respecto, este órgano jurisdiccional, tratándose de la atención a las solicitudes para realizar adecuaciones o reformas al sistema normativo interno del Municipio de Ayutla de los Libres, asumió el criterio que conforme con las obligaciones que se derivan de los artículos 1 y 2 de la Constitución Federal, y de los demás artículos constitucionales que desarrollan la exigencia de reconocimiento y debida protección de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas y que vincula a todas las autoridades públicas sin excepción, la autoridad administrativa electoral, se encuentra vinculada, en coordinación, cooperación y corresponsabilidad con las autoridades de gobierno comunal de la comunidad indígena.

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

De esta manera, si bien es verdad que el Concejo Municipal Comunitario de Ayutla, es coadyuvante, debe ser la Asamblea de Representantes de Ayutla, atendiendo a su sistema normativo interno de toma de decisiones, en coordinación, cooperación y corresponsabilidad, con el Instituto Electoral, quien otorgue una respuesta a la petición de consulta a los ciudadanos actores, en su calidad de integrantes de esa comunidad indígena, para determinar si procede o no realizar modificaciones pertinentes y necesarias a su sistema normativo interno, para garantizar los derechos de participación política de sus integrantes.

En ese orden de ideas, este Tribunal considera que, a fin de garantizar los principios y parámetros mínimos de constitucionalidad que deben observarse en la elección de autoridades de pueblos y comunidades indígenas regidas bajo un sistema normativo propio, cuando se plantee la petición de realizar adecuaciones o reformas al sistema respectivo, debe analizarse y responderse por los órganos competentes conforme al derecho consuetudinario establecido por la propia comunidad, atendiendo a sus prácticas y procedimientos ancestrales, en coordinación, cooperación y corresponsabilidad con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Lo anterior permitirá, por una parte, armonizar el sistema normativo de la comunidad con las bases mínimas establecidas en la Constitución Federal, y por otra, garantizar el libre ejercicio del derecho de esos pueblos a autogobernarse.

Por tanto, al tratarse de dos principios constitucionales que se traducen en imperativos de inexcusable observancia -por un lado los derechos de participación política y por otro, la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas-, es indispensable que sea la propia Asamblea de Representantes, mediante sus procedimientos e instituciones consuetudinarias, la que determine si procede o no realizar la consulta solicitada, con la finalidad de hacer adecuaciones al sistema normativo interno de la comunidad; esto lo deberá hacer en conjunto y corresponsabilidad con el Instituto Electoral y de Participación del Estado de Guerrero, garantizando con ello, la coexistencia de ambos principios constitucionales, y la armonía sistémica de las normas que deben regir entre el sistema normativo propio y las funciones constitucionales de la autoridad administrativa electoral.

Al respecto, la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-71/2020 y SCM-JDC-72/2020 Acumulado, determinó que como órgano del Estado encargado de informar previamente a los órganos de gobierno indígena, para que se tome una decisión plena y con conocimiento de sus implicaciones, corresponde al Instituto local coadyuvar, dotando de los insumos a la Asamblea Municipal de Representantes para que sus integrantes estén informados en forma previa y que cuenten con toda la información que requieran a fin de decidir el procedimiento que se dará a los planteamientos de la parte actora en su solicitud.

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

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

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

Bajo esa tesitura se tiene que en el acuerdo impugnado, como lo señala la parte actora, la autoridad responsable efectivamente señaló que su intervención en el proceso de atención a la solicitud de consulta versará solamente en esperar el comunicado que se le envíe para que, en su caso, coadyuve o auxilie en la ruta de la atención que se dé a la petición, sin embargo, no consideró que existe el pronunciamiento tanto de la Sala Regional Ciudad de México y de este Tribunal, en el precedente multicitado, en el sentido de que el Instituto debe dotar de información a las autoridades municipales indígenas sobre la naturaleza y consecuencias de la consulta y puede organizar reuniones previas con las autoridades municipales indígenas.

Por tanto, se considera que lejos de ser el órgano participativo, de coadyuvancia y de vigilancia, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero asumió un papel de receptor de información cuando su papel de coadyuvante le obliga a dotar de los insumos necesarios al Consejo Municipal Comunitario y a la Asamblea Municipal de Representantes para que sus integrantes estén informados en forma previa y cuenten con toda la información clara y precisa que requieran a fin de decidir el procedimiento que se dará a los planteamientos que las y los habitantes del municipio de Ayutla le realizan en la solicitud.

Máxime cuando en el caso, la solicitud de consulta versa sobre determinar si el modelo de elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el proceso electivo 2021 de Ayutla de los Libres, será el mismo del proceso electivo 2018-2021 (elección de representantes) o será otro diverso dentro del sistema comunitario, lo que conlleva el conocimiento pleno de lo que implica cualquier modelo que se ponga a

consideración, incluido el actual, esto es, conocer la naturaleza, las particularidades y el sustento jurídico de cada uno, así como la temporalidad que tienen para definir sobre el mismo.

Información con la que cuenta ese órgano electoral debido a la experiencia que adquirió durante el procedimiento a través del cual se consultó a las personas habitantes del Municipio, la transformación del régimen electoral de partidos político al sistema normativo interno que actualmente rige, así como cuando también se les consultó el modelo de elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el proceso electivo 2018 de Ayutla de los Libres, Guerrero.

De ahí que resulte parcialmente fundado la parte de este agravio.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este órgano jurisdiccional que la autoridad responsable en su informe justificado señaló que derivado del inicio del proceso electoral 2020-2021, en el marco de respeto al derecho a la libre determinación, autonomía y autogobierno y propiciar las condiciones para salvaguardar el derecho de la ciudadanía del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, y a la plena independencia, autonomía y a la vida interna de dicho órgano de representación, emitió el acuerdo 065/SE/24-10-2020, de fecha veinticuatro de octubre de dos mil veinte, donde solicitó al Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, Guerrero, los lineamientos, reglas o normatividad aplicable para la elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios (usos y costumbres), para el proceso electivo 2021, en un marco de coadyuvancia, con pleno respeto a su autonomía y libre determinación<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Lo anterior al considerar indispensable que se brinde certeza y se garanticen los derechos de la ciudadanía de ese municipio, para la elección e integración de su autoridad municipal mediante su sistema normativo propio y, para que por su parte esa autoridad electoral, en su caso, pueda coadyuvar, auxiliar en la organización, vigilancia, desarrollo y calificación de la elección, en observancia y garantía del cumplimiento de la normatividad que al efecto se apruebe por la asamblea municipal de representantes, así como de los principios rectores que rigen todo proceso electoral, los derechos humanos y la paridad de género en la renovación de las autoridades municipales. Visible a foja 2189 del expediente.

No obstante, en el análisis del Acuerdo<sup>20</sup> en cita, documental pública que en términos de los artículos 18 y 20 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, adquieren valor y eficacia probatoria plena, se advierte que el Instituto Electoral solicitó al Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, Guerrero, para que a más tardar 60 días antes del inicio del proceso electivo, le “**remita en original o copias debidamente certificadas, los lineamientos, reglas o normatividad para la elección e integración del órgano de gobierno municipal, de conformidad con los sistemas normativos propios (usos y costumbres) vigentes en dicha municipalidad, así como todas y cada una de las constancias que acrediten haber llevado a cabo un proceso de consenso y toma de decisiones, es decir, la asamblea municipal de representantes y autoridades”.**

Señalándole que en la normatividad que al efecto se proponga, deberá de contener al menos, lo siguiente:

- a. Procedimiento para la elección e integración de las autoridades;
- b. Participación o colaboración del IEPC en el proceso electivo;
- c. Fecha de inicio y culminación del proceso electivo;
- d. Mecanismo de votación
- e. Fecha y lugar en que se realizará la elección;
- f. Requisitos para la participación de la ciudadanía;
- g. Requisitos de elegibilidad para ocupar los cargos a elegir;
- h. Instituciones o autoridades que intervendrán en la organización y conducción del proceso de electivo;
- i. Mecanismos para la mediación o resolución de controversias que se presenten en cada una de las etapas del proceso electivo.
- j. Participación de instituciones externas a los sistemas normativos propios del municipio
- k. Calificación del proceso electivo.

**\*El resultado es propio**

Realizado lo anterior, el Instituto electoral determinó que realizará un análisis de la normatividad que al efecto se proponga, considerando para ello el marco jurídico constitucional y los requisitos que deben observarse en toda elección, así como los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, para efecto de salvaguardar

<sup>20</sup> Visible a foja 2189 del expediente

los derechos humanos y garantizar la paridad de género en la elección e integración del órgano de gobierno municipal de Ayutla de los Libres, Guerrero.

Finalmente, señaló que **aprobados los lineamientos o reglas para el proceso electivo por sistemas normativos propios (usos y costumbres) para el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, el Consejo General emitirá la declaratoria del inicio del proceso electivo** en la fecha que al efecto se determine.

Sin embargo del documento en cita, no se advierte que el Instituto Electoral en su papel de coadyuvante haya facilitado los insumos necesarios al Consejo Municipal Comunitario y a la Asamblea Municipal de Representantes para que sus integrantes cuenten con toda la información y las herramientas técnicas y conceptuales para elaborar los lineamientos, reglas o normatividad para la elección e integración del órgano de gobierno municipal, así como el procedimiento para lograr los consensos y toma de decisiones de sus órganos comunitarios.

Lo anterior cobra relevancia considerando las características propias y las particularidades sociales y culturales de los órganos de gobierno y decisión de Ayutla de los Libres, Guerrero, además de que las personas que integran el Consejo Municipal Comunitario y la Asamblea Municipal de Representantes no son conocedoras del tema, toda vez que fue el Instituto Electoral como facilitador, quien se encargó de la construcción y generación de los lineamientos, las reglas y/o normatividad del proceso electivo celebrado en el dos mil dieciocho en Ayutla de los Libres, Guerrero.

Así, en el acuerdo de referencia, se le da al Concejo Municipal Comunitario un plazo para remitir los documentos, a más tardar 60 días antes del inicio del proceso electivo, no obstante, dentro de la normatividad que se le requiere, se encuentra la referente a que determine la fecha del inicio y culminación del proceso electivo, sin que se advierta que se le haya informado a dicho Concejo Municipal Comunitario que antes del inicio del proceso electivo y a partir de éste, se desarrollan una serie de etapas que requieren de una programación y un calendario de actividades del proceso, donde son determinantes la fecha del 15

de julio de 2018, que corresponde al tercer domingo de julio que fue el día de la elección y 30 de septiembre del mismo año, fecha del inicio del ejercicio del mandato de las y los integrantes del órgano de gobierno municipal<sup>21</sup>.

Derivado de lo anterior se confirma la importancia de que los órganos del municipio cuenten con la información necesaria y oportuna para tomar las determinaciones que se requieren, sobre todo cuando pertenecen a comunidades indígenas.

Asimismo, no obsta señalar, sin que sea vinculante por no ser materia de litis, la necesidad de que el Instituto Electoral vigile el cumplimiento de su acuerdo 065/SE/24-10-2020, de fecha veinticuatro de octubre de dos mil veinte, del cual no ha recibido respuesta, como lo señaló en el informe de fecha diecinueve de enero del dos mil veintiuno, rendido por la autoridad responsable, previo requerimiento de este órgano jurisdiccional; no obstante que como acota la autoridad, mantiene comunicación con la autoridad comunitaria para darle seguimiento y ha destinado como parte de Programa Operativo Anual, una partida en su presupuesto anual para el proyecto especial “Coadyuvancia para el desarrollo de procesos electivos a través de sistemas normativos internos”.

Por los razonamientos anteriores, al resultar parcialmente fundado el agravio en estudio, es suficiente para mandar la modificación del acuerdo, por lo que resulta necesario que este Tribunal se pronuncie sobre los efectos de la sentencia.

### **Efectos de la sentencia**

En ese tenor, al existir continencia de la causa con el diverso TEE/JEC/007/2020 y acumulados, cuyo cumplimiento está en verificación, con el fin de evitar determinaciones contradictorias, como diligencia para mejor proveer, este órgano jurisdiccional solicitó al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, informara los actos o acciones que se han realizado para el cumplimiento de la sentencia recaída al expediente TEE/JEC/007/2020, cuyas bases fueron

---

<sup>21</sup> De conformidad con el Decreto número 431 por el que el Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero determina las fechas de elección y de instalación de las autoridades municipales electas por usos y costumbres en el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, con efectos al siguientes proceso electoral local. Visible a fojas de la 2146 a la 2154 del expediente.

modificadas por este Tribunal mediante Acuerdo Plenario de fecha siete diciembre del dos mil veinte.

La autoridad electoral informó que está imposibilitada para llevar a cabo actos o acciones encaminadas al cumplimiento del Acuerdo en virtud de que en el Estado de Guerrero, la autoridad sanitaria del Estado no ha declarado semáforo verde y anexó copia del escrito que fuera presentado ante este Tribunal el tres de septiembre del dos mil veinte, en el citado expediente, signado por las y los Consejeros de ese Instituto Electoral y los Coordinadores del Concejo Municipal Comunitario de Ayutla de los Libres, Guerrero, en el que se precisó que la autoridad municipal se encuentra material y legalmente imposibilitada para definir fecha cierta para el inicio de las actividades señaladas en el acuerdo de requerimiento.

Documental pública que en términos de los artículos 18 y 20 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado, adquiere valor y eficacia probatoria.<sup>22</sup>

Bajo esa tesitura, del contenido de la demanda de los actores, de las constancias que integran los autos que se resuelven y, de las consideraciones expuestas, se advierten diversas circunstancias que de no ser atendidas oportunamente pueden afectar no solo el derecho de la parte actora de obtener una respuesta sino también la vulneración del principio de certeza al no contar oportunamente con los lineamientos y normatividad sustancial para el desarrollo del proceso electivo 2021 de Ayutla de los Libres, Guerrero.

Por tanto, lo procedente es **ordenar al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, instruya a sus áreas técnicas, coadyuvar con el Consejo Municipal Comunitario y la Asamblea Municipal de Representantes, de Ayutla de los Libres, Guerrero facilitándoles las herramientas técnicas, conceptuales y de información, así como los elementos logísticos y de organización de que dispone para que sus integrantes estén informados en forma previa y cuenten con toda la**

---

<sup>22</sup> Visible a fojas 2411 a la 2420 del expediente.

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

Asimismo y con irrestricto respeto a la libre determinación, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 173 de la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, **el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero deberá asumir un papel proactivo como “responsable de la función estatal de organizar las elecciones locales”**, para acompañar, asesorar y coadyuvar con el Consejo Municipal Comunitario y la Asamblea Municipal de Representantes, por lo que está en aptitud de organizar reuniones previas con las citadas autoridades municipales indígenas.

Ello atendiendo los protocolos y medidas de seguridad previstas por las autoridades de salud ante la emergencia sanitaria generada por el VIRUS SARS-COV2 y la “Guía: Covid-19 y los derechos de los pueblos indígenas”<sup>23</sup>

La decisión a la que se arriba, no trastoca la libre determinación, autonomía y autogobierno de las autoridades comunitarias del Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, o riñe con el criterio de la Sala Regional de la Ciudad México en el sentido de la aplicación de criterios de flexibilidad en el cumplimiento de las resoluciones tratándose de la ciudadanía de Ayutla de los Libres, Guerrero, porque a diferencia del precedente contenido en el caso del expediente TEE/JEC/007/2020, en el presente asunto se debe atender a la necesidad de un pronunciamiento oportuno con vista a la próxima renovación del órgano de gobierno municipal.

En términos de las consideraciones expuestas, **se ordena a la autoridad responsable a fin de que dentro de los siete días hábiles siguientes a la notificación de la presente resolución, modifique el ACUERDO 079/SO/25-11-2020**, con el objeto de que instruya a sus áreas técnicas, coadyuvar con el Consejo Municipal Comunitario y la Asamblea Municipal de Representantes, facilitándoles las herramientas técnicas, conceptuales y de información, así como los elementos logísticos y de organización de que dispone para que sus

---

<sup>23</sup> Documento consultable en el vínculo [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/OHCHR\\_Guidance\\_COVID19\\_IndigenouspeoplesRights\\_ES.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/OHCHR_Guidance_COVID19_IndigenouspeoplesRights_ES.pdf), cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios.

integrantes estén informados en forma previa y cuenten con toda la información que requieran a fin de decidir el procedimiento que se dará a los planteamientos de la parte actora en su solicitud; así también establezca la forma y términos en que habrá de hacerle llegar a los órganos comunitarios la información y elementos citados.

Debiendo remitir a este Tribunal Electoral, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, a que notifique el Acuerdo modificado al Concejo Municipal Comunitario; copia certificada de éste y de las notificaciones respectivas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se **ordena** al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, **modifique** el Acuerdo 079/SO/25-11-2020 por el que se aprueba la respuesta a las y los ciudadanos que solicitan consulta para determinar el modelo de elección e integración del Órgano de Gobierno Municipal por Sistemas Normativos Propios (usos y costumbres) para el Municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, para el proceso electivo 2021, emitido con fecha veinticinco de noviembre de dos mil veinte, en términos de las consideraciones expuestas en la parte final el considerando **CUARTO**.

**SEGUNDO.** **Infórmese** con copia certificada de la presente y copia de las notificaciones de las partes a la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en cumplimiento a los efectos del Acuerdo Plenario emitido en el expediente SCM-JDC-269/2020, de fecha treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

**Notifíquese** la presente resolución a la parte actora en el domicilio señalado en autos, así como en la dirección de correo electrónico **jomanuel.benitez@notificaciones.tribunalelectoral.gob.mx**; por oficio a la

autoridad responsable con copia certificada de la presente resolución, y, por cédula que se fije en los estrados al público en general, en términos de lo dispuesto por los artículos 31, 32 y 33 de la Ley número 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.

En su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las y los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, fungiendo como ponente la Magistrada Alma Delia Eugenio Alcaraz, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**JOSÉ INÉS BETANCOURT SALGADO**  
MAGISTRADO PRESIDENTE

**RAMÓN RAMOS PIEDRA**  
MAGISTRADO

**ALMA DELIA EUGENIO ALCARAZ**  
MAGISTRADA

**HILDA ROSA DELGADO BRITO**  
MAGISTRADA

**EVELYN RODRÍGUEZ XINOL.**  
MAGISTRADA

**ALEJANDRO PAUL HERNÁNDEZ NARANJO**  
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS