



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

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

EXPEDIENTES: SCM-JDC-213/2020 Y
SCM-JDC-217/2020 ACUMULADOS

PARTE ACTORA: JAIME GALLARDO
MORALES Y OTRAS PERSONAS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE GUERRERO

TERCEROS INTERESADOS:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL Y PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

MAGISTRADO: HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA:** MÓNICA CALLES
MIRAMONTES

COLABORÓ: NOE ESQUIVEL
CALZADA

Ciudad de México, doce de marzo de dos mil veintiuno.

La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero en el recurso de apelación TEE/RAP/001/2020, conforme a lo siguiente:

INDÍCE

GLOSARIO.....	3
RESUMEN	5
ANTECEDENTES	7
RAZONES Y FUNDAMENTOS.....	11
PRIMERA. COMPETENCIA.....	11
SEGUNDA. PERSPECTIVA INTERCULTURAL.....	12
TERCERA. ACUMULACIÓN.....	17
CUARTA. TERCEROS INTERESADOS.....	19
QUINTA. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE FIRMA.....	20
SEXTA. PROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.....	23
SÉPTIMA. CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA IMPUGNADA.....	28
OCTAVA. SÍNTESIS DE AGRAVIOS Y METODOLOGÍA.....	30
1. Reglas aplicables al analizar los agravios.....	30
2. Síntesis de agravios.....	32
2.1. Agravios expuestos por los(as) Actores(as) SNI en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-213/2020.....	32
2.2. Agravios expuestos por los(as) Actores(as) SPPCI en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-217/2020.....	34
3. Metodología	36
NOVENA. NATURALEZA DEL CONFLICTO.....	37
DÉCIMA. ESTUDIO DE FONDO.....	39
TEMA UNO. Análisis sobre la idoneidad y valor probatorio del dictamen antropológico (SCM-JDC-217/2020).....	39
TEMA DOS. Valoración sobre la existencia de sistemas normativos internos.....	47
1. Marco normativo y parámetros establecidos en la Sentencia del juicio SCM-JDC-147/2019.....	49
1.1. Libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas... 49	
1.2. Procedimiento de consulta en el estado de Guerrero	51
1.3. Parámetros establecidos en la sentencia dictada por la Sala Regional en el expediente SCM-JDC-147/2019.....	58
2. Distinción entre las medidas preparatorias y procedimientos de participación.....	59
2.1. Derecho a la consulta.....	63
2.2. Derecho a la participación ciudadana	66
2.3. Medidas preparatorias para decidir si se lleva a cabo una consulta.	66
3. Análisis integral de todas las acciones realizadas por el Instituto local. . 71	
3.1. Precisión del punto de controversia que subsiste	71
3.2. Probanzas y actividades desarrolladas en la etapa de medidas preparatorias	73
3.3. Análisis de esta Sala Regional	93
4. Argumentos en torno a la discriminación	100
TEMA TRES. Emergencia sanitaria (COVID-19) y consulta.....	101
DÉCIMA PRIMERA. EFECTOS DE LA SENTENCIA.....	108
R E S U E L V E	109



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

SCM-JDC-213/2020 Y ACUMULADO

GLOSARIO

Actores(as) SNI	Jaime Gallardo Morales y otras personas habitantes del municipio Tecoaapa, Guerrero, cuya pretensión es lograr el reconocimiento de sistemas normativos internos en dicho municipio [actores(as) que pretenden que se realicen elecciones mediante sistemas normativos internos].
Actores(as) SPPCI	Lenda Lit Nava Teodocio y otras personas habitantes del municipio Tecoaapa, Guerrero, cuya pretensión es que las elecciones se continúen realizando mediante el sistema ordinario de elecciones [actores(as) que pretenden que se realicen mediante el sistema de partidos políticos y candidaturas independientes].
Autoridad responsable o Tribunal local	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero.
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
Convenio 169	El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de enero de mil novecientos noventa y uno, el cual entró en vigor para México el cinco de septiembre de ese año.
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
INAH	Instituto Nacional de Antropología e Historia.
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INPI	Instituto Nacional de Pueblos Indígenas
Instituto local	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
Juicio de la ciudadanía	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano(a)

**SCM-JDC-213/2020
Y ACUMULADO**

Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Electoral local	Ley Número 483 del Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero
Municipio	Municipio de Tecoanapa, Guerrero
Parte actora	Se denominará así para hacer referencia a todas las personas que promovieron los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (y ciudadana) en los expedientes SCM-JDC-213/2020 y SCM-JDC-217/2020.
Reglamento de Consultas	Reglamento para la atención de solicitudes para el cambio de modelo de elección de autoridades municipales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.
Resolución o sentencia impugnada	Resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero en el expediente TEE/RAP/001/2020 y acumulados, que revocó el Acuerdo 001/SO/25-03-2020, emitido por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero
SAICA	Secretaría de Asuntos Indígenas y Comunidades Afroamericanas del Gobierno del estado de Guerrero.
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



Para facilitar la comprensión de esta sentencia se formula el siguiente resumen:¹

RESUMEN

Esta Sala Regional resuelve **revocar** la sentencia impugnada, a partir de lo siguiente:

1. Dictamen antropológico

Se consideran **infundados** los agravios de los(as) Actores(as) SPPCI (quienes pretenden que la elección se lleve a cabo mediante los métodos de elección ordinarios previstos en las leyes electorales), porque si bien les asiste razón en cuanto a que el Tribunal local debe analizar todos los elementos de prueba, ello en modo alguno les autoriza para verificar, ni mucho menos anular, aspectos técnicos contenidos en el dictamen antropológico, a partir de meras afirmaciones que no se sustentan en elementos probatorios.

Además, el Instituto local en ejercicio de sus facultades tenía a su cargo valorar todas las probanzas de las que se allegó para emitir una resolución y los(as) Actores(as) SPPCI no precisaron razones eficaces por las cuales debía restarse valor probatorio al dictamen, sino que solo partió de lo que en su consideración debe o no ser considerado como un sistema normativo interno.

¹ Este resumen no sustituye la sentencia, sino que es una herramienta para facilitar su comprensión, en el entendido de que la sentencia en su integralidad contiene los fundamentos y motivos que llevaron a emitirla en la manera expresada.

2. Determinación sobre existencia de sistemas normativos internos

En consideración de esta Sala Regional, asiste razón a los(as) Actores(as) SNI (quienes pretenden que la elección se lleve a cabo mediante sistemas normativos internos), porque incorrectamente el Tribunal local partió de una indebida interpretación del objetivo que tienen las “medidas preparatorias” que se realizan antes de que se resuelva si procede llevar a cabo una consulta.

Además, llevó a cabo un análisis aislado de uno de los elementos que consideró el Instituto local para concluir la existencia de sistemas normativos internos, sin valorar las demás probanzas que recabó el Instituto local y las actividades que llevó a cabo.

Así, se considera que el Instituto local no vulneró los principios y normas jurídicas que rigen los procedimientos de consulta en el estado de Guerrero y tampoco se violentaron los derechos de participación de la ciudadanía del Municipio.

La Sala Regional concluye que el Instituto local se allegó de diversos elementos a partir de los cuales fue posible constatar la existencia de sistemas normativos internos: un dictamen antropológico, requerimiento a diversas autoridades, una asamblea informativa con la comunidad, un análisis comparativo con estudios realizados en Ayutla de los Libres y San Luis Acatlán, Guerrero.

Por tanto, aun cuando fueron pocas las entrevistas que se realizaron a través de los módulos receptores de opinión, ello no



se traduce una vulneración al procedimiento de las medidas preparatorias como incorrectamente consideró el Tribunal local, porque la finalidad de estas medidas era solo recabar elementos como parte de una etapa de investigación, pero no se trató de una etapa para que la ciudadanía participara y expresara su opinión sobre lo que sería materia de una consulta en una siguiente etapa.

3. Efectos de la sentencia

Por lo anterior, esta Sala Regional ordena que el Instituto local continúe con los trabajos para realizar la consulta en el Municipio después de que se celebren las elecciones de dos mil veintiuno; ya que en este momento las condiciones de salubridad por la pandemia de COVID-19 pondrían en riesgo la salud y vida de las y los habitantes del Municipio y quienes no habitan en él, pero colaborarán en los trabajos relativos a la organización y desarrollo de la consulta.

ANTECEDENTES

De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente:

I. Solicitud de cambio de sistema de elecciones municipales.

1. Petición. El ocho de junio de dos mil diecisiete, diversas personas, ostentándose como autoridades civiles y agrarias del Municipio, solicitaron ante el Instituto local que la próxima elección municipal fuera llevada a cabo a través de las normas, procedimientos y prácticas tradicionales de sus comunidades.

2. Instrucción. Una vez recibida la anterior solicitud, el Instituto local efectuó acciones tendentes a verificar la identidad de quienes suscribieron la solicitud e instaló una mesa en la presidencia municipal para que ratificaran su contenido; además, recabó información de diversas autoridades para determinar el porcentaje de población indígena y el origen étnico de las personas en el Municipio.

3. Acuerdo emitido por el Instituto local. El siete de marzo de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto local emitió un acuerdo en el que declaró improcedente la solicitud presentada, debido a que solamente quince personas habían ratificado la petición y no había evidencia de que fuera voluntad de la mayoría de la población, no existían actas de asambleas ni tampoco había datos que respaldaran la pertenencia de las comunidades del Municipio a una etnia indígena o un pueblo en específico.

II. Primer juicio local

1. Demanda. Inconformes con dicha respuesta, los(as) Actores(as) SNI presentaron demanda de juicio electoral local, misma que fue radicada con la clave TEE/JEC/013/2019, del índice del Tribunal local.

2. Resolución. El nueve de mayo de dos mil diecinueve, la autoridad responsable resolvió el mencionado juicio TEE/JEC/013/2019 y confirmó el Acuerdo citado previamente.

III. Primer juicio federal



1. Demanda. El dieciséis de mayo de dos mil diecinueve, los(as) Actores(as) SNI impugnaron ante la Sala Regional la sentencia emitida por el Tribunal local (señalada en el párrafo anterior), integrándose el expediente SCM-JDC-147/2019.

2. Sentencia del primer juicio federal. El veintisiete de junio de dos mil diecinueve, la Sala Regional revocó la sentencia del Tribunal local y ordenó al Instituto local realizar actos tendentes a verificar si existían sistemas normativos internos en el Municipio.

IV. Acciones relacionadas al cumplimiento de la sentencia dictada en el juicio federal.

1. Acuerdo del Instituto local. El veinticinco de marzo de dos mil veinte, el Consejo General del Instituto local aprobó la resolución 001/SO/25-03-2020, mediante la cual reconoció la existencia de sistemas normativos internos en el Municipio.

V. Segundo juicio local

1. Demanda. Inconformes con la resolución señalada en el numeral que precede, el treinta y uno de marzo de dos mil veinte, los partidos políticos Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional, presentaron demandas de recursos de apelación ante el Tribunal local.

Asimismo, el ocho de julio de dos mil veinte, diversas personas habitantes del Municipio, entre ellos(as) los(as) Actores(as) SPPCI, impugnaron la mencionada resolución del Instituto local.

2. Sentencia impugnada. El doce de noviembre de dos mil veinte, el Tribunal local emitió la sentencia impugnada, en la que **revocó** la resolución del Instituto local que reconoció la existencia de sistemas normativos –emitida como parte del cumplimiento de la sentencia dictada por esta Sala Regional en el expediente SCM-JDC-147/2019–.

VI. Segundo juicio federal

1. Demandas e integración de expedientes.

A fin de controvertir la sentencia señalada en el párrafo anterior, la parte actora interpuso ante la Sala Regional las demandas que integraron los siguientes expedientes:

EXPEDIENTE	PROMOVENTES	INTEGRACIÓN Y TURNO
SCM-JDC-213/2020	Actores(as) SNI	veinte de noviembre de dos mil veinte
SCM-JDC-217/2020	Actores(as) SPPCI	veinticinco de noviembre de dos mil veinte

Ambos expedientes fueron turnados a la ponencia a cargo del Magistrado Héctor Romero Bolaños.

2. Radicación. El veinticuatro y veintisiete de noviembre de dos mil veinte, respectivamente, el Magistrado Instructor radicó los expedientes.

3. Admisión. Mediante proveídos del uno y cuatro de diciembre de dos mil veinte, se admitieron a trámite las demandas de los juicios de la ciudadanía SCM-JDC-213/2020 y SCM-JDC-217/2020.



4. Cierre de instrucción. Al considerar que no existía actuación pendiente por desahogar, se declaró cerrada la instrucción en ambos expedientes y los asuntos quedaron en estado de resolución.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia.

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, al tratarse de un juicio promovido por personas habitantes del Municipio, dentro de las cuales algunas se ostentan como indígenas y autoridades civiles del mismo, que consideran que la sentencia impugnada emitida por el Tribunal local genera una afectación a sus derechos como habitantes, así como a las comunidades del Municipio sobre el tipo de elección que pretenden se lleve a cabo –sistema normativo interno o sistema de partidos políticos y candidaturas independientes–, supuesto y entidad federativa respecto de los que esta Sala Regional tiene competencia y ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución. Artículos 41 párrafo segundo Base VI; y 99 párrafo cuarto fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Artículo 195 fracción IV inciso c).

Ley de Medios. Artículos 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso f) y 83 párrafo 1 inciso b) fracción IV.

Acuerdo INE/CG329/2017² de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

De igual forma, dado que la parte actora pretende que se defina el método para elegir autoridades, se surte la competencia de esta Sala Regional en atención al criterio contenido en la tesis VII/2017 de la Sala Superior, de rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON CAMBIO DE RÉGIMEN ELECTORAL A NIVEL MUNICIPAL³.**

SEGUNDA. Perspectiva intercultural.

Para abordar el estudio de las demandas planteadas, esta Sala Regional adoptará una perspectiva intercultural, en tanto que los(as) Actores(as) SNI se ostentan como integrantes de una comunidad indígena y autoridades tradicionales de la misma, y su pretensión es que en el Municipio se reconozca la existencia de sistemas normativos internos para que, conforme a ello se desarrollen las elecciones a partir del proceso electoral 2020-2021; de ahí que cobran aplicación plena los derechos reconocidos en la Constitución, en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en la Declaración de las

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 10, Número 20, 2017, páginas 27 y 28.



Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y otros instrumentos internacionales de los que México es parte, a los pueblos indígenas y personas que las integran.

Por lo que esta Sala Regional, de acuerdo con las disposiciones de la Constitución, de los tratados internacionales, de la Constitución local, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para (las y) los juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena de la Sala Superior y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴, resolverá este caso considerando los siguientes elementos:

- a. Respetar el derecho a la autoadscripción y autoidentificación como pueblo o persona indígena⁵.
- b. Reconocer el pluralismo jurídico y que el derecho indígena cuenta con principios, instituciones y características propias⁶.
- c. Acudir a las fuentes adecuadas para conocer las instituciones

⁴ Visible en el portal electrónico de la SCJN en la dirección: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/nueva_version_ProtocoloIndigenasDig.pdf

⁵ Artículo 2 párrafo segundo de la Constitución, 1.2 del Convenio 169 y jurisprudencia del Tribunal Electoral **12/2013** de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES**, citada previamente.

⁶ Artículo 2 apartado A fracción II de la Constitución, así como la jurisprudencia **19/2018** de del Tribunal Electoral con el rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 11, Número 22, 2018, páginas 18 y 19 y **LII/2016** con el rubro **SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 9, número 18, 2016, páginas 134 y 135.

y reglas vigentes⁷.

- d. Considerar las especificidades culturales de los pueblos y personas indígenas⁸.
- e. Maximizar el principio de libre determinación⁹.
- f. Aplicar los estándares de derechos humanos reconocidos a las comunidades y personas indígenas, de acuerdo con el principio de igualdad y no discriminación¹⁰.
- g. Garantizar el acceso a la justicia para obtener la protección contra la violación de sus derechos y poder iniciar procedimientos legales, ya sea personalmente o por medio de sus representantes¹¹. Para lograr el pleno acceso a la jurisdicción deben ser observadas las reglas siguientes:
 - Permitir el planteamiento de argumentos por parte de personas u órganos ajenos al litigio, que ofrecen su opinión, (figura conocida como *amicus curiae*, es decir, amigos o

⁷ Jurisprudencia **19/2018** del Tribunal Electoral con el rubro **JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL**, citada previamente.

⁸ Artículos 2 apartado A fracción VIII de la Constitución y 8.1 del Convenio 169, así como el “*Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*”, y la jurisprudencia **19/2018** de la Sala Superior, previamente citada.

⁹ Artículos 5 inciso a) del Convenio 169 y 4, 5, 8 y 33.2 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el “*Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*”.

¹⁰ Artículos 1 de la Constitución, 2.1 y 3.1 del Convenio 169 y 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹¹ Artículos 2 apartado A fracción VIII, 12 del Convenio 169 y 40 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.



amigas de la Corte)¹².

- Valorar la necesidad de designar una persona intérprete y de traducir las actuaciones, cuando el tribunal lo estime pertinente¹³.
- Tomar en cuenta el contexto del caso, allegándose de la información necesaria para ello¹⁴.
- Suplir totalmente los agravios que implica, incluso, su confección ante su ausencia¹⁵.
- Ponderar de las situaciones especiales, para tener por debidamente notificado un acto o resolución¹⁶.

¹² Jurisprudencia **17/2014** del Tribunal Electoral con el rubro **AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 7, número 15, 2014, páginas 15 y 16.

¹³ Artículos 2 apartado A fracción IV de la Constitución, 12 del Convenio 169 y la jurisprudencia **32/2014** del Tribunal Electoral con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉRPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 7, número 15, 2014, páginas 26 y 27.

¹⁴ Jurisprudencia **9/2014** del Tribunal Electoral con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES DEBEN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS INTRACOMUNITARIAS A PARTIR DEL ANÁLISIS INTEGRAL DE SU CONTEXTO (LEGISLACIÓN DE OAXACA)**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 7, número 14, 2014, páginas 17 y 18.

¹⁵ Jurisprudencia **13/2008** del Tribunal Electoral con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**, consultable en Compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral 1997-2013, Tribunal Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 225 y 226.

¹⁶ Jurisprudencia **15/2010** del Tribunal Electoral con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. NOTIFICACIÓN DE ACTOS O RESOLUCIONES DE AUTORIDAD ELECTORAL POR PERIÓDICO OFICIAL, EL JUZGADOR DEBE PONDERAR LAS SITUACIONES PARTICULARES PARA TENERLA POR EFICAZMENTE REALIZADA**, consultable en Compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral 1997-2013, Tribunal Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 223 a 225.

- Flexibilizar la legitimación activa y representación para promover los medios de impugnación en materia electoral¹⁷.
- Flexibilizar las reglas probatorias, conservando la obligación de aportar las necesarias para apoyar sus afirmaciones¹⁸.
- La obligación de interpretar los requisitos procesales de la forma más favorable al ejercicio del derecho de acceso a la justicia¹⁹.

Si bien la Sala Regional asume la importancia y obligatoriedad de la aplicación de la perspectiva intercultural descrita, también reconoce los límites constitucionales y convencionales de su implementación²⁰, ya que la libre determinación no es un derecho ilimitado, sino que debe respetar los derechos humanos de las personas²¹ y la preservación de la unidad nacional²², por lo que,

¹⁷ Jurisprudencia **27/2011** del Tribunal Electoral con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE**, consultable en la Compilación 1997-2013, de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 217 a 218.

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

¹⁹ Jurisprudencia **28/2011** del Tribunal Electoral con el rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE**, consultable en Compilación 1997-2013, de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 221 a 223.

²⁰ Criterio que la Sala Regional también ha sostenido al resolver los expedientes SDF-JDC-56/2017 y acumulados, así como SCM-JDC-166/2017, entre otros.

²¹ Tesis **VII/2014** de la Sala Superior con el rubro **SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD**, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 7, número 14, 2014, páginas 59 y 60.



son tales parámetros los que guían la resolución de la presente controversia.

TERCERA. Acumulación.

Esta Sala Regional considera que, en el caso, resulta procedente acumular el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-217/2020** al diverso **SCM-JDC-213/2020**, pues del análisis de las demandas se advierte que en ambas se controvierte la sentencia impugnada, por lo que existe identidad en el acto impugnado y la autoridad responsable.

De igual forma, es posible establecer que hay conexidad en la causa al encontrarse ambas estrechamente relacionadas con el tipo de elección que debe llevarse a cabo en el Municipio, esto es, si debe continuarse con el procedimiento de consulta para determinar si las elecciones deben realizarse mediante sistema normativo interno [Actores(as) SNI] o bien, mediante los métodos de elección ordinarios previstos en las leyes electorales [Actores(as) SPPCI].

Así, en el expediente SCM-JDC-213/2020, los(as) Actores(as) SNI promueven con el propósito de que esta Sala Regional revoque la sentencia impugnada, dejando sin efectos lo ordenado en ella, para que el Instituto local proceda a llevar a cabo las actividades correspondientes a la consulta que se estableció en la resolución 001/S0/25-03-2020, en la que dicho Instituto determinó que se

²² Tesis aislada de la Primera Sala de la SCJN de clave **1a. XVI/2010** con el rubro **DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SU LÍMITE CONSTITUCIONAL**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 114.

acreditaba la existencia de sistemas normativos internos en el Municipio (misma que se revocó por el Tribunal local).

De esta forma, en dicho juicio la pretensión final de la parte actora es que la siguiente elección se lleve a cabo mediante sistemas normativos internos.

Por otra parte, la controversia correspondiente al expediente SCM-JDC-217/2020 surgió a partir de la misma sentencia impugnada, pero en el caso, la pretensión es que se revoque porque los(as) Actores(as) SPPCI consideran que sus agravios no fueron debidamente estudiados por el Tribunal local y que se debió declarar la invalidez del dictamen antropológico por no ser suficiente para acreditar la existencia de sistemas normativos internos en el Municipio.

En este sentido, en ambos juicios se controvierte la misma sentencia dictada por el Tribunal local (sentencia impugnada), **por lo que existe una intrínseca vinculación de la materia de controversia.**

Conforme a ello, a juicio de este órgano jurisdiccional **se actualiza la necesidad de resolver de manera conjunta** dichos medios de impugnación.

En tal virtud, procede decretar la acumulación del juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-217/2020**, al diverso **SCM-JDC-213/2020**, por ser el primero que se recibió en esta Sala Regional.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199 fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley de



Medios, en relación con el 79 y 80 del Reglamento Interior de este Tribunal Electoral.

Al existir la acumulación de expedientes, deberá glosarse copia certificada de esta sentencia al expediente acumulado.

CUARTA. Terceros Interesados.

En el expediente SCM-JDC-213/2020 se recibieron dos escritos de terceros interesados:

- a) Del **Partido Revolucionario Institucional** a través de Manuel Alberto Saavedra Chávez, en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto local.
- b) Del **Partido Verde Ecologista de México** a través de Juan Manuel Maciel Moyorido, en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto local.

Dichos escritos cumplen con los requisitos exigidos por el artículo 17, párrafo 4, de la Ley de Medios, ya que contienen los nombres y firmas autógrafas de las personas que representan a dichos partidos políticos, precisan razones por las cuales aducen un interés jurídico en el asunto, y en el expediente obran las constancias que los acreditan la personería con la que se ostentan.²³

²³ Mismas que obran: a foja 67 del expediente SCM-JDC-213/2021 y 30 del cuaderno accesorio 4 del citado expediente.

Asimismo, fueron presentados oportunamente, es decir, dentro del plazo de setenta y dos horas que prevé el artículo 17, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios, como se advierte del sello de recepción de los referidos escritos y certificación realizada por la autoridad responsable.²⁴

En consecuencia, esta Sala Regional reconoce el carácter de terceros interesados en el presente juicio al Partido Revolucionario Institucional y Partido Verde Ecologista de México.

QUINTA. Sobreseimiento por falta de firma.

A consideración de esta Sala Regional, el juicio debe sobreseerse en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-213/2020**, únicamente por lo que se refiere a **Araceli López Aparicio**.

Asimismo, se sobresee en el juicio de la ciudadanía **SCM-JDC-217/2020**, respecto a **Canicio Venancio Poblete**.

Ello, porque las demandas carecen de su firma autógrafa, huella dactilar o algún signo que evidencie su voluntad de presentar las demandas contra la sentencia impugnada y, por ende, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 11 párrafo 1 inciso c) en relación con el numeral 9 párrafos 1 inciso g) y 3, ambos de la Ley de Medios.

En efecto, el aludido artículo 9 dispone que los medios de impugnación, deben promoverse mediante escrito que contenga,

²⁴ Mismas que obran a foja 53-79 del expediente SCM-JDC-213/2021.



entre otros requisitos, el nombre y la firma autógrafa de quienes promuevan.

Por su parte, el párrafo 3 del precepto legal citado, dispone que será desechado el medio de impugnación, entre otras causas, cuando carezca de firma autógrafa.

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

Luego, a falta de firma autógrafa, huella dactilar o algún signo que evidencie su voluntad de presentar las demandas contra la sentencia impugnada en el escrito, se estima que hay una ausencia de la manifestación de la voluntad para promover el medio de impugnación, lo que genera la falta de un presupuesto necesario para la constitución de la relación jurídica procesal.

En el caso concreto, si bien los nombres de Araceli López Aparicio, y Canicio Venancio Poblete aparecen en los escritos de demanda, **no contienen las firmas** en el espacio respectivo, nombre de puño y letra o manifestación por la que se externe su voluntad de presentar el presente juicio.

Derivado de lo anterior, esta Sala Regional concluye que no se cumple el requisito legal en cita y, en consecuencia, procede sobreseer los juicios por lo que respecta a:

Nombre	Expediente
Araceli López Aparicio	SCM-JDC-213/2020
Canicio Venancio Poblete	SCM-JDC-217/2020

Ahora bien, debe precisarse que por lo que respecta a Lucía Gómez Gallardo, una de las hojas de firma de la demanda (folio 171)²⁵ contiene su nombre y el espacio que corresponde a su firma se encuentra en blanco, no obstante, también se advierte que en la hoja que corresponde al (folio 116)²⁶ se encuentra su nombre y firma autógrafa.

En cuanto a Zantiago Marcelino Teresa, si bien se advierte que se encuentra su nombre y un espacio en blanco en una de las hojas de firma de la demanda (folio 122),²⁷ lo cierto es que también se localiza su nombre en diversa hoja de la demanda (folio 67)²⁸ y su huella dactilar.

Por lo que respecta a Cirila Gutierrez Antonio, su nombre se localiza por duplicado en las hojas que contienen las firmas de la demanda (folios 123 y 68)²⁹ y en ellas se advierten caracteres en el apartado de firmas, por lo que debe considerarse colmado el requisito en cuestión.

Por tanto, esta Sala Regional concluye que por lo que hace a Lucía Gómez Gallardo Zantiago Marcelino y Teresa Cirila

²⁵ Del expediente SCM-JDC-217/2020.

²⁶ Del expediente SCM-JDC-217/2020.

²⁷ Del expediente SCM-JDC-217/2020.

²⁸ Del expediente SCM-JDC-217/2020.

²⁹ Del expediente SCM-JDC-217/2020.



Gutierrez Antonio, se colma el requisito establecido en el artículo 9 de la Ley de Medios.

SEXTA. Procedencia de los medios de impugnación.

Por cuanto a las personas que sí las suscriben, ambas demandas reúnen los requisitos de forma y los presupuestos procesales previstos en la Ley de Medios.

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito, en ellas se hacen constar los nombres y firmas autógrafas de quienes promueven; se identifican las autoridades responsables, los actos impugnados; se mencionan los hechos base de las impugnaciones y los agravios que estiman les causan.

b. Oportunidad. Se tiene por satisfecho tal requisito, por haberse presentado dentro del plazo de cuatro días a partir de que se tuvo conocimiento de la sentencia impugnada –dictada el doce de noviembre de dos mil veinte–, conforme a lo siguiente:

EXPEDIENTE	NOTIFICACIÓN	FECHA DE PRESENTACIÓN	OPORTUNIDAD
SCM-JDC-213/2020	Los(as) Actores(as) SNI señalan que tuvieron conocimiento de la sentencia impugnada el 15 (quince) de noviembre de 2020 (dos mil veinte). El Tribunal local señala que fue notificada por	16 (dieciséis) de noviembre de 2020 (dos mil veinte)	Con independencia de que no existe similitud entre lo que manifiestan los(as) Actores(as) SNI y la autoridad responsable sobre la fecha de notificación, la demanda se presentó dentro de los cuatro días posteriores su emisión, por lo que evidentemente es oportuna.

**SCM-JDC-213/2020
Y ACUMULADO**

	estrados el 13 (trece) de noviembre, ya que no fueron parte en el juicio local en cuestión.		
SCM-JDC-217/2020	La sentencia impugnada fue notificada el 13 (trece) de noviembre de 2020 (dos mil veinte). No existe controversia respecto de la fecha de notificación que señalan los Actores(as) SPPCI y la autoridad responsable.	20 (veinte) de noviembre de 2020 (dos mil veinte).	Se presentó dentro de los cuatro días hábiles siguientes. En el plazo no se consideran el 14, (catorce) 15 (quince) y 16 (dieciséis) y 20 (veinte) de noviembre por ser inhábiles.

Debe precisarse que, en el caso, no se contabilizan los sábados, domingos y aquellos declarados como inhábiles en términos del artículo 7 párrafo 2 de la Ley de Medios y del Acuerdo General 3/2008 de la Sala Superior en relación con la jurisprudencia **1/2009-SRII** de rubro **PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE, NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES.**³⁰

Ello, porque la controversia tiene vinculación sobre la determinación respecto a si existen o no sistemas normativos

³⁰ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 2, número 4, 2009 (dos mil nueve), páginas 23 a 25.



internos y el método de elección a realizarse en el Municipio, proceso que comenzó -como ha sido señalado- desde el dos mil diecinueve y aunque está relacionado con el proceso electoral del Municipio en términos generales, no es una controversia que hubiera surgido como parte del proceso electoral local en curso.

Así, se concluye que las demandas se presentaron dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, en relación con el diverso numeral 7 de la Ley de Medios.

c. Legitimación. La parte actora está legitimada para promover el presente juicio, por tratarse de ciudadanas y ciudadanos que promueven dos juicios en contra la sentencia impugnada, al estimar que les causa un perjuicio a su derecho de votar y ser votados y votadas.

Además, como se mencionó, todas las personas que conforman la parte actora se ostentan como habitantes del Municipio, siendo que, en el juicio de la ciudadanía en que se emitió la sentencia impugnada los(as) Actores(as) SPPCI fueron parte.

Ahora bien, los(as) Actores(as) SNI se ostentan como integrantes de una comunidad indígena y autoridades tradicionales de la misma, y su pretensión es que en el Municipio se reconozca la existencia de sistemas normativos internos y que conforme a ello se desarrollen las elecciones.³¹

³¹ Lo anterior de conformidad con lo dispuesto en los artículos 15, párrafo 1, relacionado con el 4, párrafo 2, de la Ley de Medios, invocándose las razones esenciales de las tesis bajo las claves y rubros siguientes: XIX.1o.P.T. J/5, "HECHOS NOTORIOS. LOS MAGISTRADOS INTEGRANTES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO PUEDEN INVOCAR CON ESE CARÁCTER NO SÓLO LOS ASUNTOS RESUELTOS

Aunado a ello, tal circunstancia les fue **reconocida en el informe circunstanciado** rendido por la autoridad responsable.

d. Interés jurídico.

La parte actora cuenta con interés jurídico toda vez que su pretensión es que se revoque la resolución emitida por el Tribunal local al considerar que les genera afectación a sus derechos, al estar relacionada con una solicitud para modificar el sistema electoral municipal.

Es importante precisar que, en el caso del juicio SCM-JDC-213/2020, los(as) Actores(as) SNI relatan que la sentencia impugnada les genera un perjuicio a sus derechos de votar y ser votados y votadas, porque de no modificar el método de elección en el Municipio se restringiría su derecho a la autodeterminación posibilidad que fue restringida con la emisión de la sentencia impugnada.

Además, se ostentan como integrantes de comunidades indígenas y autoridades civiles del Municipio, y sostienen que la sentencia impugnada tuvo como consecuencia revocar diversas acciones que el Instituto local había dispuesto para atender el procedimiento relativo al cambio de método de elección para reconocer el sistema normativo interno existente en dicho Municipio.

POR ELLOS O LOS QUE EN EL PASADO HAYAN SIDO DE SU CONOCIMIENTO, SINO TAMBIÉN LOS ASUNTOS QUE SEAN VISTOS EN LA MISMA FECHA DE SESIÓN;" P./J. 43/2009, "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO;" 2a./J. 103/2007.



A juicio de esta Sala Regional también cuentan con **interés legítimo** para impugnar la resolución impugnada aun cuando no fueron parte en la instancia previa.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 9/2015, de rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN**³²; así como la jurisprudencia 27/2011³³, 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** del Tribunal Electoral.

Ahora bien, en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-217/2020, quienes comparecen como promoventes, tuvieron esa misma calidad en la instancia previa, y consideran que la sentencia impugnada genera una afectación a sus derechos político-electorales, ya que estiman que no debe reconocerse un sistema electoral diferente en el Municipio.

e. Definitividad. Se cumple con este requisito, dado que la resolución impugnada es definitiva atendiendo a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero y, por ende, no existe otro medio de impugnación que se deba agotar en forma previa a esta instancia jurisdiccional federal.

³² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

³³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18

Al estar satisfechos los requisitos de procedencia, lo conducente es analizar el fondo de la presente controversia.

SEPTIMA. Consideraciones de la sentencia impugnada.

El Tribunal local revocó la resolución 001/SO/25/03/2020, mediante la cual se determinó la existencia de sistemas normativos internos en el Municipio por las consideraciones siguientes.

- Estableció que si bien, la Ley Electoral Local fue reformada por el Congreso del Estado de Guerrero mediante Decreto número 791, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho, en lo relativo a la autodeterminación de las comunidades indígenas, **no era posible aplicar dicha legislación porque la solicitud de cambio a sistema normativo interno se presentó el ocho de junio de dos mil diecisiete.**
- Conforme a lo anterior, consideró que era aplicable **la normativa electoral que se encontraba vigente al momento en que se presentó la solicitud mencionada**, con fundamento en la garantía de irretroactividad de la ley, establecida en el artículo 14 de la Constitución, estimando que se vulneraría si se aplicara la legislación vigente al momento en que resolvió.
- El procedimiento de información y difusión de las medidas preparatorias, en específico sobre **la instalación de los módulos receptores de opinión**, no se apegó a lo



establecido en el artículo 2, apartado A, fracciones I, II y III de la Constitución, ni al Convenio 169 y al Reglamento de Consultas.

- Una de las irregularidades sobre la instalación de los mencionados módulos se generó porque el perifoneo para difundir la información ante la población se efectuó entre uno y siete días de anticipación, lo que estimó insuficiente; tampoco se proporcionó la información completa a la ciudadanía al advertirse que solo se indicaba que acudieran a opinar sobre la existencia de sistemas normativos internos en la comunidad.
- Además, únicamente se realizó difusión sobre la instalación de mesas receptoras de opinión en 14 (catorce) de 59 (cincuenta y nueve) comunidades que integran el Municipio.
- La etapa de las medidas preparatorias, en específico las entrevistas realizadas a la población a través de la instalación de los módulos receptores de opinión, no fue pública y abierta para toda la ciudadanía con derecho a participar en la comunidad.
- **No existen elementos** que permitan afirmar que la instalación de los **módulos receptores de opinión se hubiera emitido una amplia convocatoria, publicado y difundido oportunamente en las localidades de Tecoaapa**, por lo que no se respetaron los principios y derechos fundamentales de participación política que se consagran en favor de las y los ciudadanos, cuya violación no puede ser convalidada en ninguna circunstancia.

- Respecto al agravio contra el dictamen antropológico, a juicio del Tribunal local fue **inoperante**, porque no se controvirtió de forma directa las consideraciones realizadas por el INAH, es decir, se omitió cuestionar el estudio en su totalidad, las consideraciones y los argumentos que se contienen en él.

De esta manera, **el Tribunal local revocó la resolución del Instituto local** en la que se había reconocido la existencia de sistemas normativos internos en el Municipio.

Asimismo, **ordenó al Instituto local reponer el procedimiento de las medidas preparatorias**, en específico el procedimiento de instalación y funcionamiento de los módulos receptores de opinión, conforme a las directrices que se establecieron en la sentencia impugnada.

OCTAVA. Síntesis de agravios y metodología.

1. Reglas aplicables al analizar los agravios.

Esta Sala Regional adoptará una perspectiva intercultural³⁴ en este caso y a partir del respeto a la auto-adscripción de las personas que se identifican como integrantes de una comunidad indígena.

³⁴ De acuerdo con las disposiciones de la Constitución, de los tratados internacionales, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, la jurisprudencia aplicable, la Guía de actuación para juzgadores (y juzgadas) en materia de Derecho Electoral Indígena (emitida por este Tribunal Electoral), y el Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas de la SCJN.



El artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios dispone que en los juicios de la ciudadanía debe suplirse la deficiencia u omisiones de los agravios cuando los mismos puedan ser deducidos de los hechos expuestos.

Ello se desarrolla así en la **jurisprudencia 3/2000**, del Tribunal Electoral, de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR³⁵** y en la **jurisprudencia 2/98**, de rubro: **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL³⁶**.

Por otra parte, en el presente caso también es aplicable la **jurisprudencia 13/2008** del Tribunal Electoral de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES³⁷**, la cual establece que no solo procede suplir la deficiencia de los motivos de agravio, sino también su ausencia total, en el caso integrantes de comunidades o pueblos indígenas, cuando se plantee el menoscabo de su autonomía política o de los derechos de sus integrantes para elegir sus autoridades o representantes, conforme a sus propias normas.

Precisado lo anterior, a continuación, se presenta una síntesis de agravios a partir de lo que se expone en las demandas de cada uno de los expedientes que ahora son materia de resolución.

³⁵ Visible en la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia, Tribunal Electoral, páginas 122-123.

³⁶ Visible en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 123-124.

³⁷ Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

2. Síntesis de agravios

2.1. Agravios expuestos por los(as) Actores(as) SNI en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-213/2020.

- El Tribunal local debió valorar cada uno de los elementos que consideró el Instituto local para concluir que se acreditaba la existencia de sistemas normativos internos en el Municipio.
- En la sentencia impugnada no se consideró que el Instituto local siguió los parámetros ordenados por la Sala Regional al resolver el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-147/2019; y considera que a partir de dichos parámetros fue que el Instituto local llegó a la conclusión de que en el Municipio existen sistemas normativos internos.
- En concepto de los(as) Actores(as) SNI, la instalación de módulos receptores de opinión solo tuvo como finalidad obtener una muestra o información acerca de los sistemas normativos que rigen a la población. Así, se obtuvo la información necesaria, representativa y suficiente para conocer la existencia de sistemas normativos en el Municipio.
- Los módulos de recepción de opinión constituyeron únicamente uno de los diez elementos o actividades desarrolladas por el Instituto local para verificar la existencia de sistemas normativos.



- Manifiestan que no existe un parámetro ni fundamentos jurídicos que determinen la validez de las entrevistas a los(as) ciudadanos(as) como lo pretendió el Tribunal local, en el sentido de convocar a toda la población del Municipio para que manifieste su opinión sobre las medidas preparatorias.
- El artículo 465 de la Ley Electoral local dispone que una vez realizada la etapa preparativa y que se determina la procedencia de la consulta, existirá una fase informativa en la cual se implementará una campaña de difusión exhaustiva, con la finalidad de que las comunidades del Municipio cuenten con la información necesaria para tomar una determinación.
- Consideran que la sentencia impugnada atenta contra el derecho a la libre determinación de las comunidades indígenas, negando de forma indebida su derecho a ser consultadas para determinar si se cambia el sistema de elección que actualmente se encuentra vigente en el Municipio.
- Señalan que han sido objeto de discriminación porque desde que presentaron su solicitud ante el Instituto local, el Tribunal local ha actuado en contravención a los derechos de las comunidades indígenas; siendo que es deber del Estado promover y respetar los derechos humanos establecidos en la Constitución y Tratados Internacionales.

Conforme a lo anterior, en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-213/2020, la parte actora tiene la pretensión de que se revoque la

sentencia impugnada, dejando sin efectos lo ordenado en ella, para que el Instituto local **proceda a llevar a cabo las actividades correspondientes a la consulta**, que se establecieron en la resolución 001/S0/25-03-2020, emitida por el Instituto local, en la cual se había reconocido la existencia de sistemas normativos en el Municipio.

2.2. Agravios expuestos por los(as) Actores(as) SPPCI en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-217/2020

Consideran que el Tribunal local no resolvió debidamente la controversia planteada, ya que, por una parte, no realizó un adecuado estudio de los argumentos mediante los cuales cuestionó la valoración e idoneidad del dictamen antropológico.

Conforme a ello, expone los siguientes argumentos:

- Contrario a lo resuelto por el Tribunal local, **sí controvirtieron las razones del dictamen antropológico** porque en el agravio relacionado con la “indebida valoración de pruebas” (de su demanda primigenia) **presentaron argumentos tendentes a evidenciar que era incorrecta la valoración del dictamen en cuestión.**
- Señalan que el Tribunal local parte de una premisa errónea al considerar que debía controvertir de forma directa los argumentos del INAH, cuando éste no es quien emitió la resolución que declaró la existencia de sistemas normativos en el Municipio.



- Conforme a ello, hace una transcripción de su demanda primigenia en lo que respecta al apartado que entonces denominó: “INDEBIDA VALORACIÓN DE ELEMENTOS Y/O PRUEBAS PARA DETERMINAR LA EXISTENCIA DE SISTEMAS NORMATIVOS EN EL MUNICIPIO DE TECOANAPA, GUERRERO”, y señalan que de ahí puede advertirse que fue evidente que sí controvertió dicho dictamen.
- Consideran que el hecho de que los dictámenes periciales no fueran controvertidos por otros similares, no implicaba que necesariamente tuvieran un valor probatorio prevaeciente, como concluyó el Tribunal local, pues estaba obligado a analizar dicha probanza a efecto de establecer si contenía los razonamientos en que las y los expertos basaron su opinión (peritos).
- Por tanto, el no haber aportado un dictamen distinto no impedía al Tribunal local efectuar el estudio correspondiente de los razonamientos técnicos propuestos en el mismo, para determinar si el peritaje merecía mayor o menor credibilidad.
- Así, menciona que expuso ante el Tribunal local que de una **valoración conjunta** de los elementos y pruebas **no era posible acreditar la existencia de sistemas normativos en el Municipio.**
- Estima que en todo caso, la autoridad responsable estaba obligada a suplir la deficiencia de sus agravios, por lo que debió considerar que sí había suscitado controversia respecto del dictamen antropológico.

3. Metodología

Como se advierte de la síntesis de agravios, las pretensiones de los(as) Actores(as) SNI y los(as) Actores(as) SPPCI son opuestas; sin embargo, dichos agravios se pueden enmarcar en dos temas esenciales:

- No se estudiaron de forma adecuada los planteamientos en torno a la idoneidad y valor probatorio del dictamen antropológico.
- Valoración sobre la existencia de sistemas normativos internos en el Municipio.

Ahora bien, tomando en consideración que los(as) Actores(as) SPPCI argumentan que el Tribunal local no analizó de forma adecuada todos sus argumentos, concretamente sobre la valoración del dictamen antropológico; esta Sala Regional considera adecuado estudiar en primer término dichos agravios.

Así, de forma posterior, se podría analizar lo relativo a la valoración conjunta de todos los elementos con que contó el Instituto local –en el que necesariamente tendría que encontrarse resuelto el conflicto sobre la valoración del dictamen antropológico–.

Debe precisarse que, en atención a la jurisprudencia **4/2000** del Tribunal Electoral, de rubro: **AGRAVIOS. SU EXAMEN EN**



CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN³⁸, el examen de los agravios se hará de forma conjunta cuando guarden una estrecha vinculación.

NOVENA. Naturaleza del conflicto.

Previo al análisis de los conceptos de agravios expresados por la parte actora, esta Sala Regional estima necesario puntualizar lo siguiente.

Tanto la Sala Superior como la línea jurisprudencial que ha seguido esta Sala Regional han adoptado una interpretación en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Constitución y en el Convenio 169, quienes imparten justicia **deben identificar claramente el tipo de controversias que se someten a su conocimiento, a fin de analizar, ponderar y resolver adecuadamente y con perspectiva intercultural** cada asunto que arriba a su conocimiento cuando reúne determinadas características vinculadas con la necesidad de tutelar los principios de libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.

Al efecto, se ha considerado, el contenido en la jurisprudencia **18/2018** de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIA PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE**

³⁸ Consultable en la Compilación 1997-2013, compilación de Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tomo Jurisprudencia. Volumen 1, página 125.

CORRESPONDAN³⁹, este Tribunal Electoral ha reconocido la existencia de tres posibles tipos de controversias de las comunidades indígenas -o pueblos y barrios originarios en el caso de la Ciudad de México-, a saber:

- **Controversia extracomunitaria.** Cuando los derechos de las comunidades se encuentran en relación de tensión o conflicto con normas de origen estatal o respecto de grupos de la sociedad que no pertenecen a la comunidad.
- **Controversia intracomunitaria.** Cuando la autonomía de las comunidades se refleja en “restricciones internas” a sus propios miembros; en este tipo de conflictos se deben ponderar los derechos de la comunidad frente a los derechos de los individuos o los grupos que cuestionen la aplicación de las normas consuetudinarias.
- **Controversia Intercomunitaria.** Cuando los derechos colectivos de autonomía y libre determinación de dos o más comunidades se encuentran en situaciones de tensión o conflicto entre sí.

En el caso concreto, y atendiendo a la especificidad del asunto, es posible afirmar que la esencia de la controversia es dual; por una parte, **intracomunitaria**, dado que es al interior del propio Municipio y comunidad donde se ha generado inconformidad y controversia sobre la existencia de sistemas normativos y si debe

³⁹ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 11, Número 22, 2018, páginas 16, 17 y 18.



o no realizarse una consulta en el Municipio para decidir el método de elección a realizarse.

Es decir, los(as) Actores(as) SNI consideran que las elecciones deben realizarse por sistemas normativos internos, mientras que los(as) Actores(as) SPPCI consideran lo contrario, es decir, niegan la existencia de sistemas normativos y piden que sus elecciones se continúen realizando por el sistema de partidos políticos y candidaturas independientes.

De igual forma, los(as) Actores(as) SNI alegan que existe discriminación por parte de la autoridad responsable y personas que no son indígenas que se oponen al reconocimiento de sus sistemas normativos, por lo que ello hace que esta controversia deba valorarse también como **extracomunitaria**.

DÉCIMA. Estudio de fondo.

TEMA UNO. Análisis sobre la idoneidad y valor probatorio del dictamen antropológico (SCM-JDC-217/2020).

I. Planteamientos de los(as) Actores(as) SNI

Consideran que el Tribunal local resolvió indebidamente la controversia, ya que realizó un inadecuado estudio de los argumentos mediante los cuales cuestionaron la valoración e idoneidad del dictamen antropológico.

II. Decisión de esta Sala Regional.

En consideración de esta Sala Regional, **son infundados los agravios de los(as) Actores(as) SPPCI**, porque si bien les asiste razón en cuanto a que el Tribunal local debe analizar todos los elementos de prueba, ello en modo alguno tiene como consecuencia anular aspectos técnicos contenidos en el dictamen antropológico, porque su argumento se basó en meras afirmaciones sin que se sustentara en elementos probatorios.

III. Justificación

El artículo 17 de la Constitución reconoce el derecho humano de acceso a la justicia, la cual se debe impartir de manera completa y pronta.

Resolver las controversias de manera completa impone a los órganos jurisdiccionales ser exhaustivos en el análisis de todos los planteamientos contenidos en las partes y, además, valorar todas las pruebas que guarden relación con la controversia.

Así se ha sostenido en la jurisprudencia de este Tribunal Electoral, en la cual se ha establecido que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, cuyas resoluciones admitan ser revisadas, deben estudiar completamente todas y cada uno las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento.

Criterio contenido en la jurisprudencia 43/2002, de rubro: **“PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES**



ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.”⁴⁰

La manera de cumplir ese principio, como se mencionó, es mediante el estudio de todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes, así como valorar las pruebas aportadas.

Ello se advierte así en la jurisprudencia 12/2001, de rubro: **EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES, CÓMO SE CUMPLE.**⁴¹

Con base en lo anterior, es evidente que existe un deber de los tribunales electorales de resolver las controversias de forma completa y exhaustiva. Esto se logra exclusivamente si se analizan, además de los planteamientos, las pruebas aportadas en el proceso por todas las partes involucradas, así como las que, en su momento, recaben las propias autoridades electorales como de otras materias.

Por ello, si bien el Tribunal local debe valorar todos los elementos de prueba, así como los argumentos mediante los cuales se pretende contradecir su contenido y validez; el análisis de esas pruebas se debe hacer conforme a las reglas establecidas en las leyes, es decir, mediante las reglas de la lógica, la sana crítica y las máximas de la experiencia, a partir de los propios argumentos planteados por las partes y atendiendo a las normas específicas respecto al valor probatorio.

⁴⁰ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, suplemento 6, año dos mil tres, página 51.

⁴¹ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, Suplemento 5, Año 2002, páginas 16 y 17.

De igual manera, se deben analizar las pruebas de manera correlacionada con otros elementos probatorios, para determinar si hay contradicción entre lo que una prueba pretende acreditar y lo que otra, a su vez, también intenta.

Ello evidencia, por tanto, una carga existente para quien trate de contradecir el contenido y autenticidad de una prueba. Esto, porque para ello deberá exponer argumentos a fin de evidenciar que una prueba en modo alguno acredita la pretensión de su contra parte o circunstancia que sea motivo de controversia. Y, en su caso, también deben ofrecer otras pruebas con las cuales evidencien que una prueba está superada por otra.

Con esos elementos, las y los juzgadores, y en el caso el Instituto local, estarán en aptitud de analizar la documentación e información recabada durante la etapa de medidas preparatorias, hecho lo cual se podrá generar una convicción sobre cómo resolver la controversia planteada.

Si bien existen amplias atribuciones para valorar pruebas, ello en modo alguno les autoriza a desacreditar una, por la simple oposición de una de las partes. Ni mucho menos pueden negar validez al contenido de un documento por la sola manifestación de alguna parte, especialmente **si éstos tienen aspectos técnicos**.

Tal es el caso del **dictamen antropológico** elaborado por el INAH, el cual estaba basado en un **estudio de campo y de gabinete**, así como de aspectos sociales, culturales, políticos y económicos, para determinar si en el Municipio se advierten elementos que implicaran la existencia de sistemas normativos internos.



Ese dictamen fue un elemento por el cual el Instituto local concluyó que en el Municipio existen sistemas normativos internos y, en consecuencia, era procedente continuar con la siguiente etapa, a saber, la consulta para determinar el cambio de régimen de sistemas de partidos y candidaturas independientes al de sistemas normativos internos.

Al respecto, esta Sala Regional considera que, si bien es cierto, como el propio Tribunal local reconoció en la sentencia impugnada, era posible una suplencia de agravios; empero, **cuando se trata de cuestionar un dictamen antropológico** (como era el caso), **resultaba necesario que los(as) Actores(as) SPPCI** expusieran argumentos **acompañados de alguna prueba o indicios**, a fin de contradecir o poner en duda el contenido del referido dictamen.

Al respecto, se destaca que los(as) Actores(as) SPPCI manifiestan ante esta Sala Regional que su controversia sobre el dictamen antropológico ante el Tribunal local radicó en que, el INAH concluyó que sí existían sistemas normativos en el Municipio valorando que en las comunidades se reconoce a autoridades agrarias, que en su concepto no pueden ser consideradas como parte de un sistema normativo interno.

Así, estiman que el Tribunal local se encontraba obligado a analizar el estudio antropológico para concluir que el Instituto local no podía conferir valor probatorio suficiente para acreditar la existencia de sistemas normativos en Tecoaapa.

Por su parte, la autoridad responsable desestimó los agravios mediante los cuales se pretendía controvertir el dictamen

antropológico al estimar que eran ineficaces para lograr dicha pretensión al no sustentarse en argumentos en contra de las consideraciones de dicho dictamen.

Si bien, la respuesta que dio el Tribunal local podría no ser completa porque en realidad las y los actores sí precisaron algunos razonamientos en contra de las consideraciones del dictamen antropológico, lo cierto es que a ningún fin práctico llevaría el análisis de los mismos.

Al respecto, se precisa que a lo largo del estudio antropológico el INAH determinó cuestiones como:

- Las comunidades del Municipio tienen un sistema de autoridades vigente en el que se cuenta con autoridades propias en los ámbitos: civil, agrario, religioso y a la vez comunitaria.
- La asamblea es la máxima autoridad.
- Reconocimiento de un consejo de ancianos o *principales*.
- Se reconocen otras formas de organización como autoridades al interior de las comunidades.
- Una expresión de gran relevancia es el bastón de mando como símbolo de autoridad.
- Existe un sistema de autoridades comunitarias conformado por cargos, normas, leyes, sanciones y procedimientos



comunales, sustentado en formas y sistema de concebir la vida en comunidad propias de pueblos mesoamericanos.

- Presencia de cuatro pueblos originarios más los afrodescendientes.

En efecto, **el dictamen antropológico, para efectos del proceso, tiene la naturaleza de una prueba pericial**, porque es emitida por una autoridad especializada en un campo del conocimiento, con la finalidad de ilustrar al Instituto local y a los tribunales electorales, sobre la existencia o no de sistemas normativos internos.

Ello, porque la finalidad primordial del peritaje antropológico es conocer las instituciones y reglas vigentes del sistema normativo indígena respecto del cual se presente alguna controversia, y con éste se pretende esclarecer alguna duda o incertidumbre a través de la intervención de un(a) experto(a) en otra materia ajena al conocimiento jurídico.

Desde esa perspectiva, como se anticipó, su contenido y autenticidad puede ser controvertido; sin embargo, para ello se requiere de argumentos con los cuales se evidencie lo contrario, **acompañados de alguna prueba o indicio que pudieran poner en duda su contenido.**

Con base en lo anterior, se concluye que el Tribunal local en modo alguno podía restarle valor probatorio al dictamen antropológico solamente **por las meras afirmaciones de los(as) Actores(as) SPPCI** sobre su consideración respecto de cómo se organizan las comunidades indígenas de Tecoanapa, o sobre si

sus autoridades pudieran ser consideradas o no inmersas en un sistema normativo interno; máxime que fueron omisos(as) en proporcionar algún elemento de prueba para contradecirlo.

De igual forma, al ser el dictamen antropológico un documento que contiene aspectos técnicos, que en principio son ajenos a los tribunales electorales, éstos en modo alguno pueden desconocer simple y llanamente lo que se sostiene en los mismos.

Sin que lo anterior implique dejar de valorarlos, caso en el cual, en principio, deben verificar a qué conclusión llegó el dictamen, es decir, la forma en que viven las comunidades, las autoridades que se reconocen al interior, conocimiento sobre su cultura, el tipo de organización y si dentro de ellas impera algún tipo de sistema normativo interno.

Además, el Instituto local realizó un convenio de colaboración con el INAH para que llevara a cabo el estudio antropológico en cuestión, a partir de lo ordenado por esta Sala Regional en la sentencia del juicio de la ciudadanía SCM-JDC-147/2019. Lo que también se sustenta en el artículo 465, fracción I de la Ley Electoral Local.

Debe destacarse que, ha sido criterio de la SCJN y este Tribunal Electoral que los estudios antropológicos son medios de prueba idóneos para conocer sobre los sistemas normativos internos y prácticas tradicionales de las comunidades y pueblos indígenas.

Ello se advierte así en la jurisprudencia 1a./J. 59/2013 (10a.), de la SCJN, de rubro: **COMUNIDADES INDÍGENAS. ASPECTOS A CONSIDERAR POR EL JUZGADOR PARA TENER POR**



ACREDITADA SU REPRESENTACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CUANDO EXISTA DISCREPANCIA EN LAS ACTAS DE ASAMBLEA EN CUANTO A QUIÉN CORRESPONDE.⁴²

Asimismo, se ha reconocido por este Tribunal Electoral en la jurisprudencia 20/2014, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO”**,⁴³ y la tesis XXVI/2018, de rubro: **DICTAMEN ANTROPOLÓGICO. ES UNA FACULTAD QUE PUEDE SER ACORDADA PREFERENTEMENTE MEDIANTE ACTUACIÓN COLEGIADA DEL ÓRGANO JUDICIAL**⁴⁴.

De esta manera, se estima que son **infundados** los agravios de los(as) Actores(as) SPPCI, porque aun cuando expresaron algunos argumentos para controvertir el dictamen antropológico, ellos solo constituyeron afirmaciones que no se respaldaron en probanzas o indicios y, por tanto, que no fueron idóneos para disminuir el valor probatorio del mencionado dictamen en cuanto a su autenticidad y contenido.

TEMA DOS. Valoración sobre la existencia de sistemas normativos internos.

I. Planteamientos de los(as) Actores(as) SNI

⁴² Registro digital: 2020171, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 67, junio de 2019, Tomo VI, página 5140

⁴³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 7, Número 15, 2014, páginas 28 y 29.

⁴⁴ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, Año 11, Número 22, 2018, páginas 30 y 31.

Los(as) Actores(as) SNI señalan que los módulos de recepción de opinión constituyeron únicamente uno de los diez elementos o actividades desarrolladas por el Instituto local para verificar la existencia de sistemas normativos; de tal forma que, debió valorar en conjunto dichos elementos y concluir que fue conforme a derecho la decisión de dicho Instituto.

Asimismo, consideran que el procedimiento y valoración que realizó el Instituto local se ajustó a lo dispuesto por el artículo 465 de la Ley Electoral Local y a los parámetros ordenados por esta Sala Regional al resolver el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-147/2019.

De esta forma, argumentan que en la Ley Electoral Local se contempla una fase informativa en donde se implementará una exhaustiva campaña de difusión a fin de que las comunidades del Municipio decidan sobre el sistema de elecciones a realizarse.

II. Decisión de esta Sala Regional.

En consideración de esta Sala Regional, son **fundados** los agravios, ya que, en primer lugar, el Tribunal local partió de una indebida interpretación del objetivo que tienen las “medidas preparatorias” que se realizan previo a una consulta; y, además, llevó a cabo un análisis aislado de uno de los elementos que consideró el Instituto local para concluir la existencia de sistemas normativos internos; tal como se explica a continuación.

III. Justificación



1. Marco normativo y parámetros establecidos en la Sentencia del juicio SCM-JDC-147/2019.

1.1. Libre determinación y autonomía de las comunidades indígenas.

El artículo 2 de la Constitución reconoce que la Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

Asimismo, establece que el Estado garantizará el derecho de las comunidades y pueblos indígenas, así como afromexicanas y aquellas equiparables, a la libre determinación y a la autonomía para decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural.

Al respecto, se describe que, en un marco de respeto a los principios generales de la Constitución y de los derechos humanos, la libre determinación y autonomía conforma aspectos como:

- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos.
- Elegir de acuerdo con sus propias normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.

- Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.
- Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en su artículo 3° establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación. En virtud de ese derecho **deciden libremente su condición política** y pretenden libremente su desarrollo económico, social y cultural.

A su vez, en el dispositivo 5° se reconoce que los pueblos indígenas tienen **derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales**, manteniendo su facultad a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

Los artículos 8, 9 y 10 de la Constitución Local reconocen la identidad multiétnica y pluricultural sustentada en sus pueblos originarios, particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como sus comunidades afromexicanas.



1.2. Procedimiento de consulta en el estado de Guerrero

En los artículos 459 al 466 de la Ley Electoral Local se establece el procedimiento a seguir cuando pueblos o comunidades indígenas soliciten el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos.

Conforme al artículo 465 de la citada ley, el procedimiento se realizará a partir de un plan de trabajo y calendario que se establecerá entre el Instituto local, ciudadanía, pueblos y comunidades indígenas del municipio en donde se solicita la consulta; a partir de ello, se desarrollarán las siguientes fases:

Medidas preparatorias. El Instituto local se allegará de información mediante la propia comunidad y aquella que recopile a partir de elementos idóneos que permitan obtener datos trascendentales en torno a los sistemas normativos internos que rijan a la comunidad.

Para ello, recabará elementos como dictámenes periciales, entrevistas con las y los habitantes, informes de las autoridades municipales ordinarias y tradicionales.

Esta fase concluirá con la determinación del Instituto local en la que resuelva si se constató o no que las comunidades del municipio están inmersas en el marco normativo local que reconocen o regula aspectos de su cosmovisión; esto es, la existencia y vigencia de sistemas normativos internos en las comunidades.

Consulta. Si se constata la existencia de sistemas normativos internos, se procederá a la consulta que se desarrollará en dos momentos:

- **Fase informativa**, en la cual se implementará una campaña de difusión exhaustiva, a fin de las comunidades del municipio en cuestión tomen una decisión.
- **Fase de consulta**, en la que participarán las y los ciudadanos pertenecientes al municipio en cuestión.

Elección. Etapa que se conformará de dos fases:

- **Resultados.** El Instituto local someterá al Congreso del Estado de Guerrero los resultados de la consulta a fin de que emita un decreto en que se determine la fecha de elección y toma de posesión del órgano de gobierno municipal.
- **Realización de la elección.** Emitida la resolución del Congreso del Estado de Guerrero, el Instituto local deberá disponer consultas y todas las medidas conducentes para que se establezcan condiciones de dialogo para realizar las elecciones mediante sistemas normativos internos.

El artículo 23 del Reglamento de Consultas replica la existencia de las etapas mencionadas, así como la elaboración de un plan de trabajo y calendarios que serán aprobados por el Consejo General del Instituto local.



Así, el artículo 465, fracción I de la Ley Electoral Local y el artículo 26 del Reglamento de Consultas establecen que, dentro de la etapa de medidas preparatorias, el Instituto local podrá allegarse de información a partir de un dictamen pericial antropológico, entrevistas con las personas habitantes, e informes de las autoridades legales y tradicionales.

Debe precisarse que, el Tribunal local determinó que no eran aplicables las normas relativas al procedimiento de consulta que se establecen en la Ley Electoral Local (artículos 459 a 466).⁴⁵

Ello, porque derivaron de una reforma que fue publicada en el Periódico Oficial del Estado el **treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho**; esto es, de forma posterior a la solicitud del cambio del método de elección -ocho de junio de dos mil diecisiete-; por tanto, estimó que su aplicación violentaría el artículo 14 de la Constitución.

No obstante, se advierte también que el **Tribunal local consideró que sí eran aplicables las normas establecidas en el Reglamento de Consulta** que el Instituto local emitió el veintisiete de noviembre de dos mil dieciocho, mismas que, por una parte, replican lo señalado en la Ley Electoral Local y, por otra parte, desarrollan el procedimiento establecido en dicha ley.

El Reglamento de Consultas fue emitido precisamente con motivo de las reformas legales señaladas anteriormente (publicadas el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho); a partir del contenido del artículo 468 de la Ley Electoral Local el cual

⁴⁵ Consideración QUINTA, contenida en las páginas 32 y 33 de la sentencia impugnada.

establece que el Instituto local *“deberá emitir la reglamentación relacionada con el trámite de las solicitudes y el desarrollo de la consulta para el cambio del modelo de elección de las autoridades municipales por sistemas normativos internos.”* [Disposición que derivó de la reforma a la Ley Electoral Local publicada el treinta y uno de agosto de dos mil dieciocho].⁴⁶

Es importante destacar que, aun cuando se advierte que los artículos 23, 24 y 25 del Reglamento de Consulta replican en esencia el procedimiento que se establece en la Ley Electoral Local (artículo 465), lo cierto es que, en el marco normativo aplicable no debe ser excluida la Ley Electoral Local, como de forma imprecisa lo consideró la autoridad responsable.

Lo equivocado de la conclusión de la autoridad responsable radica en que, el análisis de la retroactividad de las normas requiere de un estudio de **los efectos que dicha norma tendría sobre situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos** antes de su entrada en vigor.

⁴⁶ DECRETO NÚMERO 791 POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 483 DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO.

“...Sin embargo, en los [municipios de San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres] los procedimientos derivaron del mandato de las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que entre otras razones, resolvió emitir reglas para el desarrollo de las consultas, ante la falta de una normativa estatal que previera la atención de las solicitudes presentadas por ciudadanos de comunidades indígenas de San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres.

Bajo este contexto, la presente iniciativa le otorga al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, reglas básicas para 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, dando así certeza jurídica sobre los procedimientos, requisitos y criterios básicos necesarios para accionar la estructura del órgano electoral y su traslado a las comunidades de los municipios interesados.”



Así, las normas que regulan cuestiones procedimentales –y no derechos sustantivos– establecen reglas sobre la posibilidad jurídica que una persona tiene de participar en cada una de las etapas que conforman el procedimiento y, en principio, los procedimientos se rigen por disposiciones vigentes en la época en que van naciendo; por tanto, no puede existir retroactividad mientras **no se prive de alguna facultad o derecho con que ya se contaba.**

De esta forma, por regla general, las normas procedimentales y procesales aplicables son las que se encuentran vigentes al momento de llevarse la actuación relativa, a menos que el Poder Legislativo hubiere dispuesto expresamente su aplicación en otro sentido, como cuando ordena que la reforma no rija en procesos ya iniciados, lo cual debe estar ordenado en forma expresa.

Lo anterior es acorde a la jurisprudencia de la SCJN de rubro: **RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL**⁴⁷, así como la tesis de rubro: **NORMAS PROCESALES. SON APLICABLES LAS VIGENTES AL MOMENTO DE LLEVARSE A CABO LA ACTUACIÓN RELATIVA, POR LO QUE NO PUEDE ALEGARSE SU APLICACIÓN RETROACTIVA**⁴⁸.

En el caso, las normas de la Ley Electoral Local que entraron en vigor en agosto de dos mil dieciocho (día siguiente a su publicación), desarrollan **cuestiones procedimentales** para la

⁴⁷ Registro digital: 206064, Tesis del Pleno publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo I, Primera parte-1, enero-junio de 1988, página 110.

⁴⁸ Registro digital: 167230, Tesis: 2a. XLIX/2009, de la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 273.

atención de solicitudes de cambio de método de modelo de elección de autoridades municipales y el desarrollo de la consulta respectiva.

Conforme a lo anterior, la reforma legal en comento se encontraba vigente al momento en que se desarrolló el procedimiento por el Instituto local y al emitirse la sentencia impugnada.

Antes de la entrada en vigor de dichas normas (artículos 459 a 466 de la Ley Electoral Local) no existía un procedimiento a seguir establecido; por tanto, **no se advierte una situación jurídica determinada que con su aplicación pudieran haber afectado.**

Ahora bien, en el Decreto que adicionó los artículos 459 a 466 y reformó la Ley Electoral Local, se contemplaron normas relativas a:

- El reconocimiento de facultades del Instituto local para atender las solicitudes de cambios de los sistemas de elección de las poblaciones y comunidades indígenas.
- Bases para la atención del procedimiento de consulta para el sistema de elección de comunidades indígenas.
- Se facultó al Instituto local para emitir la reglamentación correspondiente, conforme a las bases legales para la atención de solicitudes de cambio de sistema de elección y las consultas.

Así, se advierte que **previo a la reforma** en cuestión, en la Ley Electoral Local **no existían normas relativas al procedimiento a**



desarrollar por el Instituto local, por lo que no podrían existir derechos adquiridos o situaciones jurídicas determinadas que proteger respecto de alguna persona o comunidad.

Por el contrario, **se dotó de un marco legal con el fin de proteger a las comunidades indígenas y afroamericanas**, para proporcionar certeza jurídica sobre los procedimientos a seguir para tutelar los derechos que la Constitución y Tratados Internacionales reconocen a dichas comunidades y pueblos.

Además, ello también se evidencia porque, si bien, la solicitud de cambio de sistema electivo fue presentada al Instituto local en dos mil diecisiete, lo cierto es que, el procedimiento que en un primer momento llevó a cabo el Instituto local fue revocado por esta Sala Regional el veintisiete de junio de dos mil diecinueve.

Así, fue ordenada la reposición de medidas preparatorias, de tal forma que, al momento en que se comenzaron a implementar las acciones ordenadas, ya se encontraban vigentes las normas legales en cuestión y fueron debidamente aplicadas por el Instituto local.

Por lo tanto, sí resultaba aplicable lo dispuesto en la Ley Electoral Local al caso concreto y ello es acorde a lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución.

De esta forma, **le asiste razón** a los(as) Actores(as) SNI cuando señalan que es aplicable lo dispuesto por el artículo 465 de la Ley Electoral Local; sin embargo, en el caso, el Tribunal local sí analizó la resolución del Instituto local a partir de del Reglamento

de Consulta, mismo que replica disposiciones de la Ley Electoral Local y desarrolla en mayor medida el procedimiento a seguir.

1.3. Parámetros establecidos en la sentencia dictada por la Sala Regional en el expediente SCM-JDC-147/2019.

En la sentencia dictada por esta Sala Regional se ordenó al Instituto local que **acudiera a las fuentes adecuadas para conocer la existencia de poblaciones con integración indígena o incluso afrodescendientes en el Municipio⁴⁹**, en su caso, las condiciones de integración de las personas con distintos orígenes, los sistemas normativos, o las autoridades tradicionales de cada pueblo o comunidad, así como -de tenerlas- las instituciones y reglas del sistema normativo interno.

De manera **enunciativa, pero no limitativa**, el Instituto local podría llevar a cabo las siguientes actividades:

- Recabar constancias de la autoridad comunitaria.
- Solicitar **informes y comparencias de las autoridades comunitarias** a quienes en ese juicio fueron promoventes o cualquier autoridad comunitaria, municipal o de otro tipo.
- Requerir dictámenes periciales antropológicos a las autoridades o instituciones versadas en la materia.

⁴⁹ La Sala Superior en las sentencias de los recursos de reconsideración SUP-REC-145/2018 y SUP-REC-1262/2018, que el enfoque intercultural está orientado al reconocimiento de la coexistencia de diversidades culturales en las sociedades actuales, las cuales deben convivir con una base de respeto hacia sus diferentes cosmovisiones, derechos humanos y derechos como pueblos, lo que es un imperativo legítimo que los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región de América Latina y el Caribe formen parte de manera igualitaria de la ciudadanía moderna, la cual debe ser inclusiva con formas de hacer y pensar particulares que definen la identidad de la región.



- Testimonios.
- Revisión de fuentes bibliográficas.
- Realización de **visitas en los sitios en los que se presume la existencia de poblaciones indígenas, originarias o afrodescendientes (*in situ*)**.
- Verificar la vigencia de criterios etnolingüísticos.
- Aceptación de opiniones especializadas presentadas en forma de “amigos o amigas de la corte” (*amicus curiae*).
- Reiterar el requerimiento a autoridades en la materia, tales como el INPI, la Escuela Superior de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Guerrero, la SAICA, la Dirección General del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social del Gobierno del Estado de Guerrero, al Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) u otras instituciones versadas en conocimientos sobre pueblos y comunidades indígenas o afrodescendientes, a quienes se vinculó para dar acompañamiento al Instituto local.
- Cualquier otro medio que permitiera acreditar la pertenencia, el arraigo, la identidad y/o asentamiento físico a la comunidad indígena.

2. Distinción entre las medidas preparatorias y procedimientos de participación.

En consideración de esta Sala Regional, la decisión del Tribunal local se realizó a partir de una inexacta aplicación de las reglas que deben regir para las medidas preparatorias, frente a las que

son aplicables para el caso de las consultas indígenas encaminadas a resolver una solicitud de cambio de sistema electoral.

De los artículos 465 de la Ley Electoral Local, 24 y 25 del Reglamento de Consultas se advierte que, previo a la organización de una consulta es necesario que el Instituto local desarrolle una etapa compuesta de **medidas preparatorias**, que tiene como fin determinar si en un determinado municipio de Guerrero existe o no un sistema normativo interno.

Estas medidas preparatorias tienen como **finalidad que el Instituto local se allegue de información** mediante la propia comunidad o acudiendo a fuentes adecuadas para conocer la existencia de poblaciones con integración indígena o afrodescendiente.

De esta forma, mediante la recopilación de información objetiva se busca la obtención de datos trascendentales en torno a los sistemas normativos internos.

Esto puede realizarse a través de dictámenes periciales, entrevistas, informes de autoridades estatales y/o tradicionales, y aquellas que de forma idónea considere el Instituto local.

Lo anterior, es acorde a lo establecido por esta Sala Regional al dictar sentencia en el expediente SCM-JDC-147/2019; ya que en ella se ordenó al Instituto local “[continuar] *con la indagación relativa a los orígenes, conformación étnica, social y cultural de las poblaciones del Municipio y [acudir] a las fuentes adecuadas*



para conocer si existen instituciones o reglas vigentes de sistema normativo interno”.

En dicha sentencia esta Sala Regional también señaló que, de constatare la existencia de un sistema normativo interno en el Municipio, el Instituto local debería continuar con los mecanismos consultivos pertinentes para que la población decidiera sobre el sistema electivo.

Por ende, en la realización de estas medidas preparatorias la autoridad **solo se encontraba constreñida a verificar que en la comunidad en cuestión existiera un sistema normativo interno** a partir del cual se reconocieran a autoridades propias.

Todo ello a partir de procedimientos que dotaran de certidumbre a cada etapa a desarrollar y con el deber de informar a la comunidad interesada; de esta forma, obtener información clara y fidedigna de las condiciones socioculturales de las comunidades involucradas.

Una vez realizadas las medidas preparatorias referidas, y de arrojar resultados que permitieran verificar la existencia de uno o varios sistemas normativos internos en la comunidad, el Instituto local tendría el deber de realizar las acciones conducentes para preparar las consultas a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar sus comicios mediante sistemas normativos internos.

Como puede observarse, en la sentencia dictada por esta Sala Regional en el expediente SCM-JDC-147/2019, así como en lo dispuesto por la legislación y reglamentación aplicable, **las**

medidas preparatorias tenían como fin recabar datos e información objetiva, lo que concretamente se refiere a una labor de investigación.

Lo anterior no debe ser confundido con una consulta que, de ser el caso, se lleva a cabo de forma posterior a las medidas preparatorias, esto es, **de concluirse la existencia de sistemas normativos internos.**

En el caso concreto el Tribunal local concluyó esencialmente lo siguiente:

- No existieron elementos que permitieran afirmar que la instalación de módulos receptores de opinión se haya convocado debidamente y difundido oportunamente en las localidades del Municipio.
- No fueron respetados los derechos fundamentales de participación política de la ciudadanía y ello no puede convalidarse en ninguna circunstancia.
- Se transgredieron los principios de objetividad, certeza, legalidad y máxima publicidad, los cuales deber regir en todo proceso democrático que tenga que ver con la elección de autoridades mediante la voluntad popular.
- No se respetó el derecho a la información que tenía la ciudadanía para participar de manera libre, conforme a lo previsto en el Convenio 169, que aplica en todas las fases del desarrollo de la consulta.



Como se observa, **el Tribunal local partió de la premisa** de que **las medidas preparatorias** ordenadas por esta Sala Regional **conformarían parte de un ejercicio de participación ciudadana**, en el que era necesaria la participación del mayor número de personas que habitan en el Municipio, se identificarán o no como indígenas.

A continuación, se analiza la diferencia entre las medidas preparatorias, el derecho a la consulta y la participación ciudadana.

2.1. Derecho a la consulta

La **consulta** es un derecho humano **de titularidad colectiva** de las comunidades y pueblos indígenas; se ejerce cuando se pretende implementar medidas legislativas o administrativas que puedan afectarles de forma positiva o negativa, con la **finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.⁵⁰

Para ello, es necesario que el Estado establezca los medios adecuados para que los pueblos o comunidades indígenas participen libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole; así como de los medios para lograr el pleno

⁵⁰ Ello se desprende así del artículo 6, numeral 1, inciso a) y numeral 2, del Convenio 169.

desarrollo de sus instituciones e iniciativas y proporcionar los recursos necesarios para ello.⁵¹

En el Convenio 169 también se reconoce que los pueblos y comunidades indígenas tienen el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.⁵²

Conforme a lo anterior, es posible desprender elementos de gran importancia que permiten diferenciar el derecho a la consulta de pueblos y comunidades indígenas:

- El derecho de consulta es un derecho fundamental reconocido en el **artículo 2o. de la Constitución** y en el **Convenio 169**.
- Es un **derecho humano colectivo** cuya titular corresponde a las comunidades y pueblos indígenas, afroamericanos y equiparables.
- Tiene como **finalidad llegar a un acuerdo** o lograr un **consentimiento** tanto al interior de la comunidad indígena afroamericana o equiparable involucrada y como respecto a las medidas administrativas o legislativas cuya implementación impactará en dichas comunidades.

⁵¹ Artículo 6, numeral 1, incisos b) y c), del Convenio 169.

⁵² Artículo 7 del Convenio 169.



- Este derecho tutela que las comunidades y poblaciones indígenas, afroamericana o equiparable participen en igualdad con otros sectores de la población en la implementación de medidas estatales, en los casos que corresponda.
- El derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas, afroamericana o equiparable es un derecho a partir del cual se procura la tutela de otros derechos, esto es, el respeto a su cultura e identidad dentro de una sociedad pluricultural y democrática.⁵³

Así, a través del derecho a la consulta previa se busca el respeto del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, afroamericana o equiparable.

Lo anterior es acorde a lo sostenido por la SCJN, en la tesis **2a. XXVII/2016 (10a.)**, de rubro: **PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA.**⁵⁴

La SCJN señaló que el derecho de consulta a los pueblos y comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental **cuya protección puede exigir cualquier integrante de la comunidad**

⁵³ La Corte IDH ha señalado que: *“El reconocimiento del derecho a la consulta de las comunidades y pueblos indígenas y tribales está cimentado, entre otros, en el respeto a sus derechos a la cultura propia o identidad cultural, los cuales deben ser garantizados, particularmente, en una sociedad pluralista, multicultural y democrática.”* [“Pueblo indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador”, sentencia de 27 veintisiete de junio de 2012 dos mil doce, Fondo y Reparaciones, párrafo 159].

⁵⁴ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 31, junio de 2016, Tomo II, página 1213.

o pueblo indígena, con independencia de que se trate o no de un representante legítimo nombrado por éstos. En ese sentido, constituye **una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de las comunidades**, así como los derechos culturales y patrimoniales -ancestrales- que la Constitución y los tratados internacionales les reconocen.

2.2. Derecho a la participación ciudadana

El derecho a la participación ciudadana se encuentra previsto en los artículos 35, fracción III, de la Constitución, 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Éste es un derecho humano que corresponde a todas y todos los ciudadanos para elegir a sus representantes y tomar decisiones públicas, está reconocido a título individual para ser ejercido dentro y fuera de sus comunidades.

A diferencia del derecho a la consulta, su finalidad no es buscar un acuerdo o el consentimiento de una comunidad o población.

2.3. Medidas preparatorias para decidir si se lleva a cabo una consulta.

Como se mencionó, las medidas preparatorias ordenadas por esta Sala Regional –y reguladas en la Ley Electoral Local y el Reglamento de Consulta– tienen la finalidad de que el Instituto local recabe información objetiva a través de distintos medios



idóneos, a fin de determinar si en el Municipio existe o no un sistema normativo interno.

Ello no puede ser interpretado en la misma lógica de las reglas del derecho a la consulta ni tampoco del ejercicio del derecho a la participación de la ciudadanía.

Como se ha explicado, las comunidades y pueblos indígenas tienen derechos que le son reconocidos a partir de esta calidad, tanto por la Constitución como por el Convenio 169.

Dichos derechos son exigibles siempre que una comunidad o pueblo se identifique como tal y pretenda su reconocimiento; **ello no está sujeto a un procedimiento para recabar opiniones** de la totalidad de integrantes del Municipio.

Ello, porque como se ha analizado, el derecho a la consulta es un derecho humano reconocido a las comunidades y pueblos indígenas. Debe destacarse que dicho derecho se ha reconocido precisamente por una preocupación internacional de la situación de las comunidades indígenas, lo que dio lugar a que en la septuagésima quinta reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra, a partir de una revisión del Convenio 107, dio como resultado el Convenio 169, en 1989 mil novecientos ochenta y nueve.⁵⁵

En el proceso de revisión del mencionado Convenio 107 (1987-1989) fueron consultados y participaron un gran número de pueblos indígenas y tribales.

⁵⁵ En México entró en vigor el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y uno.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo reconoció así que en muchas partes del mundo **estos pueblos no gozaban de los derechos en igual grado que el resto de la población en los Estados donde viven** y que han sufrido a menudo una **erosión en sus valores, costumbres y perspectivas**. Los pueblos indígenas y tribales en América Latina presentan, hoy en día, los peores indicadores socioeconómicos y laborales, y la discriminación por origen étnico o racial agrava las brechas de ingreso de manera radical.⁵⁶

Así, en el preámbulo del Convenio 169 se estableció lo siguiente:

“La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

[...]

Observando que en muchas partes del mundo **esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados** en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión.

[...]

El Convenio también garantiza el derecho de los pueblos indígenas y tribales a **decidir sus propias prioridades** en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste **afecte sus vidas, creencias, instituciones y**

⁵⁶ Convenio 169, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas, conmemoración de los veinticinco años.



bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera.”

Puede observarse que **el derecho a la consulta a las comunidades indígenas parte del reconocimiento a las condiciones de desigualdad que históricamente han existido y les aquejan**, así como a **la subordinación histórica que el Estado ejerce sobre los pueblos**, y reconoce la existencia de otras culturas que no pueden ser desplazadas ni disminuidas en sus derechos a partir de sus diferencias.

Por el contrario, **el Estado tiene el deber de respetar a las culturas indígenas, afromexicanas y equiparables, y conservar sus costumbres e instituciones propias**, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales.

Todo ello es de gran relevancia porque si se confunde el derecho de participación ciudadana –en general– y el derecho a la consulta de comunidades y pueblos indígenas, afromexicanas y equiparables, se incurriría en subordinar el derecho de las comunidades a decidir sobre su sistema electoral o normativo interno, así como de las autoridades e instituciones por las que se deben regir.

Es decir, si se parte de que para respetar el derecho a la consulta de las comunidades indígenas, afromexicanas y equiparables, debe existir una amplia participación que manifieste su opinión y exprese su consentimiento sobre si considera o no adecuado que se lleve a cabo la consulta; o bien, si se pretende que exista una opinión generalizada de la población sobre lo que se considera un sistema normativo interno, se estaría subordinando el derecho de

las comunidades indígenas, afroamericanas y equiparables, a manifestar su opinión y lograr acuerdos a través de una consulta.

La existencia de una comunidad o población indígena, afroamericanas y equiparables, en sí misma da lugar al reconocimiento de derechos fundamentales que se consagran en el Convenio 169 y la Constitución.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que fue inexacta la interpretación de las normas aplicables que llevó a cabo el Tribunal local, y a partir de la cual consideró que debía existir una participación generalizada y amplia de la población en las mesas receptoras de opinión.

Esto, porque **basta la existencia de comunidades o poblaciones indígenas** y que en ellas se tenga una **organización bajo algún sistema normativo interno**, para que sea **procedente** que se lleven a cabo todas las acciones necesarias para **realizar la etapa consultiva**; precisamente porque se trata de la decisión del sistema electoral bajo el cual se regirá el Municipio, lo que en términos de la Constitución y el Convenio 169 se trata de una decisión que genera afectación o impacto sobre una comunidad indígena.

En ese sentido, esta Sala Regional considera que fue incorrecto que el Tribunal local asumiera que la validez de la etapa de medidas preparatorias se encontraba supeditada a que se garantizara una amplia participación ciudadana mediante entrevistas; porque dicha etapa tuvo como finalidad que se realizaran actividades de investigación a partir de la cual se



podiera determinar si en el Municipio existían sistemas normativos internos.

Por tanto, **le asiste razón a los(as) Actores(as) SNI** en lo que respecta a los agravios que en este apartado fueron analizados.

3. Análisis integral de todas las acciones realizadas por el Instituto local.

3.1. Precisión del punto de controversia que subsiste

Por una parte, los(as) Actores(as) SPPCI argumentan que de la información recopilada por el Instituto local durante la etapa de medidas preparatorias no se desprenden elementos idóneos y objetivos para concluir que en Tecoaapa existen sistemas normativos internos, y que el Tribunal local debió pronunciarse al respecto, por lo que solicitan a esta Sala Regional que revoque la sentencia impugnada.

Por su parte, los(as) Actores(as) SNI consideran que el Tribunal local para determinar la existencia de sistemas normativos en Tecoaapa debió valorar todos los elementos que recabó el Instituto local y no solo una de las actividades de las que llevó a cabo.

Si bien, la conclusión en cada caso es distinta para los(as) promoventes de cada juicio, lo cierto es que, ambos parten de que debió realizarse una valoración conjunta de todas las probanzas existentes por parte del Tribunal local.

En este punto es importante precisar que, estos agravios deben ser analizados de forma integral a fin de brindar una **solución real al problema de fondo** planteado.

Así, para establecer la controversia real en este caso es necesario juzgar con perspectiva intercultural; con ello, esta Sala Regional podrá brindar **una solución de fondo al problema** que las personas integrantes de la comunidad han planteado.

Privilegiar una solución real de fondo a una controversia suscitada en los pueblos y las comunidades indígenas ha sido una directriz de este Tribunal Electoral, tal como se advierte de la jurisprudencia 7/2013 de rubro: **PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL.**⁵⁷

Esto, pues la trascendencia de juzgar con perspectiva intercultural y la resolución de las controversias que plantean las comunidades indígenas, derivan del mandato previsto en el artículo 2 constitucional, en tanto se debe permitir un acceso real a la justicia a esas comunidades y a las personas que las integran.

Asimismo, la doctrina jurisprudencial del Tribunal Electoral ha reconocido la necesidad de resolver las controversias de las comunidades indígenas atendiendo en todo momento al contexto de la controversia y **procurando garantizar en la mayor medida los derechos colectivos de tales pueblos y comunidades.**

⁵⁷ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral, año 6, número 12, dos mil trece, páginas 19, 20 y 21.



Así, la intención de la parte actora consiste en que este órgano jurisdiccional resuelva un conflicto que, en su concepto, afecta sus derechos.

Por tanto, atendiendo a lo señalado, se procede a estudiar los motivos de controversia que subsisten.

3.2. Probanzas y actividades desarrolladas en la etapa de medidas preparatorias

Como se advierte de la propia sentencia impugnada y de las constancias que integran el expediente, **el Instituto local se allegó de diversos elementos previo a resolver sobre la existencia o no de sistemas normativos internos en el Municipio.**

El dos de agosto de dos mil veinte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el Acuerdo 033/SO/15-07-2019, denominado: “PROGRAMA DE TRABAJO PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA CONTENIDA EN EL EXPEDIENTE SCM-JDC-147/2019, EMITIDA POR LA SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.”⁵⁸

Dicho documento consistió en un programa de actividades que el Instituto local llevaría a cabo, a partir de las directrices y las acciones que, de forma enunciativa y no limitativa, esta Sala Regional le ordenó realizar en la sentencia del expediente SCM-JDC-147/2019.

⁵⁸ Fue aprobado por el Consejo General del Instituto local el quince de julio de dos mil diecinueve.

En el contenido de ese programa se establecieron cuestiones como:

- Diagnóstico
- Objetivos
- Líneas de acción y actividades
- Cronograma de actividades
- Metodología para el desarrollo de actividades

Así, se realizó una programación de actividades que formarían parte **de trabajos de investigación para resolver si en el Municipio existen o no sistemas normativos internos.**

A partir del programa de trabajo, el resultado que se obtuvo de las distintas acciones puede sintetizarse en lo siguiente:

Actividad	Resultado
<ul style="list-style-type: none"> • Recabar constancias de la autoridad comunitaria. • Solicitar informes de comparecencias de las autoridades comunitarias a los promoventes o cualquier otra autoridad comunitaria, municipal o de otro tipo. • Recabar testimonio de personas que tengan conocimiento a las prácticas, procedimientos y normas de organización social y política. 	<p>Se implementaron módulos receptores de información en 12 doce localidades del municipio, en los que se obtuvo una participación de 756 setecientas cincuenta y seis personas; 337 trecientos treinta y siete hombres y 419 cuatrocientas diecinueve mujeres, de ellas, solamente 8 ocho se identificaron como indígenas.</p> <p>En estos módulos se obtuvo información a través de cuestionarios y entrevistas sobre los usos y costumbres(sic), así como prácticas, normas y procedimientos de los sistemas normativos propios.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Requerir dictámenes periciales antropológicos a las autoridades o instituciones especializadas en la materia. 	<p>Se estableció un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), quien se encargó de realizar el Dictamen antropológico sobre el municipio de Tecoaapa, Guerrero.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Revisión de fuentes bibliográficas respecto del municipio de 	<p>Se revisó información disponible en datos estadísticos proporcionados por el INEGI,</p>



Tecoanapa.	INPI, así como la autoridad municipal, a fin de determinar la presencia de población indígena o afroamericana.
<ul style="list-style-type: none">Realización de visitas en los sitios en los que se presume la existencia de poblaciones indígenas, originarias o afrodescendientes.	Se realizó a través del dictamen antropológico que desarrolló el INAH y, de igual manera, fue complementado por la inspección realizada a través de los módulos receptores de información.
<ul style="list-style-type: none">Aceptación de opiniones especializadas en forma de <i>amigos (amigas) de la corte</i>.	Dado que estas opiniones estuvieron sujetas a la presentación por parte de los <i>amigos (amigas) de la corte</i> , no se recibieron.
<ul style="list-style-type: none">Solicitar informes a las autoridades en la materia.Verificación de criterios etnolingüísticos.	Se requirió información al Ayuntamiento Municipal, la Escuela Superior de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Guerrero, Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, SAICA, INPI y INEGI.

Conforme a lo anterior, es necesario que se analicen todos los elementos que fueron tomados en consideración por el Instituto local al momento de emitir la resolución.

Asamblea municipal informativa realizada en el Municipio

El veinticuatro de noviembre de dos mil diecinueve, se reunieron en el Municipio⁵⁹, las y los integrantes del Consejo General del Instituto local –entre ellas, integrantes de la Comisión de Sistemas Normativos de dicho Instituto–, representantes de partidos políticos –Partido de la Revolución Democrática y partido Movimiento Ciudadano–, el Secretario Ejecutivo, el Director Ejecutivo de Educación Cívica y Participación Ciudadana,

⁵⁹ Escuela Primaria Revolución Social, ubicada en la calle Mariano Escobedo, número1, en el Municipio.

asistidos por el Secretario Técnico de la Comisión de Sistemas Normativos del Instituto local, así como autoridades de las comunidades delegaciones y colonias del Municipio.

Del acta en que consta lo acontecido en la asamblea, se advierte que tuvo como objetivo informar sobre las actividades que el Instituto local llevaría a cabo a fin de atender la solicitud sobre cambio de sistema electoral, así como la presentación y exposición de las actividades de investigación que realizaría el personal del INAH en el Municipio.

También se advierte que se informó a autoridades de la comunidad que se realizarían trabajos de investigación y documentación sobre la existencia de sistemas normativos –explicando lo concerniente a aquellos aspectos que serían valorados y los métodos de trabajo –, para que, de ser el caso, en un momento posterior la población tomara una decisión sobre el método de elección que prevalecería en el Municipio.

Colaboración con el INAH

El Instituto Local y el INAH suscribieron un convenio de colaboración en el que se estableció cómo documentar, verificar o determinar en un dictamen antropológico, los procedimientos, normas y prácticas tradicionales sobre la elección de las autoridades vigentes en el Municipio, mediante el levantamiento



de la información necesaria para conocer las condiciones sociales predominantes en el Municipio⁶⁰.

Asimismo, del convenio de colaboración mencionado, el dictamen antropológico que se entregó por el INAH como resultado y del dictamen de la Comisión de Sistemas Normativos internos del Instituto local, se advierte el plan de trabajo para la elaboración del dictamen antropológico cuya metodología consistió esencialmente en:

“La realización de recorridos y una muestra por las principales localidades del Municipio; aplicando las herramientas de investigación de campo consistente en observación participante, entrevistas abiertas y estructuradas [...] **Para dicho estudio se consideraron las siguientes etapas: trabajo de gabinete, trabajo de campo, análisis y redacción, y entrega del peritaje antropológico.**”

En el convenio de colaboración que celebró el Instituto local con el INAH se estableció la metodología de trabajo que se realizaría para la elaboración del dictamen antropológico, ella consistiría en trabajo de campo y de gabinete; de igual forma, se estableció un programa de trabajo. A continuación, se destacan algunos aspectos de mayor relevancia para el análisis de este asunto.

Aspectos relevantes sobre la metodología y los trabajos de investigación realizados por el INAH

⁶⁰ Cláusula PRIMERA del convenio de colaboración suscrito el seis de noviembre de dos mil diecinueve.

Debido a los objetivos del peritaje, dar cuenta de la diversidad cultural del Municipio, se consideró necesario hacer un recorrido y un muestreo por las principales localidades de éste.

La selección estaría sustentada en el criterio poblacional indígena, es decir, aquellas localidades con mayor población indígena o afrodescendiente. Una vez seleccionadas las principales se haría una ruta de trabajo, siendo necesario un directorio o listado de autoridades de dichas localidades, autoridades municipales, agrarias, tradicionales, líderes indígenas y representantes de organizaciones, el criterio de selección sería amplio para escuchar a todas las voces.

Sobre la selección de localidades y autoridades también se realizaría un trabajo que permitiera avanzar en el trabajo de campo.

De esta forma, se previó el estudio a partir de las siguientes **herramientas de investigación:**

Herramientas de investigación	
Observación participante	Se previó la asistencia a reuniones, asambleas y cualquier otra forma de participación política que pudiera ayudar a ilustrar las formas de organización.
Entrevistas abiertas	Batería de preguntas generales que ayuden a ilustrar lo que la gente sabe respecto a los procesos de elección de autoridades.
Entrevistas estructuradas	Guion estructurado de preguntas sobre los siguientes temas: <ul style="list-style-type: none">• Sistema de autoridades tradicionales, religiosas, municipales, agrarias, etcétera.• Métodos de elección de autoridades.



	<ul style="list-style-type: none"> • Alcances y limitantes de la autoridad. • Formas de solución de conflictos.
--	---

En cuanto al programa del trabajo que el INAH previó con las autoridades del Municipio, población y asistencia del Instituto local, se engloban en lo siguiente:

1ª Etapa conformada por trabajo de gabinete. En esta se previó la realización de actividades como: formación del equipo de investigación, recopilación de bibliografía, elaboración de guiones de entrevista y cuestionarios que se aplicarían a las y los habitantes de las localidades del Municipio (la selección de las personas entrevistadas sería al azar); así como la elaboración de ruta crítica para el desarrollo del dictamen antropológico del Municipio.

2ª Etapa conformada por trabajo de campo. Dada la extensión geográfica del Municipio, el trabajo se planteó en “cuatro salidas” con una duración de tres a siete días cada una.

Asimismo, el programa de trabajo establecido fue el siguiente:

Etapa	Actividades	Noviembre			Diciembre			Enero			Febrero		
1. Trabajo de gabinete	Formación del equipo de investigación	X											
	Revisión bibliográfica		X	X									
	Elaboración de guiones y entrevistas				X								
2. Trabajo de campo	Primera estancia: presentación del equipo de trabajo a autoridades, recorrido municipal, agendar		X	X									

**SCM-JDC-213/2020
Y ACUMULADO**

	siguientes visitas																
	Segunda y tercera estancia: aplicación de entrevistas, asistencia a reuniones y asambleas.			X	X					X							
	Cuarta estancia: Actividades y cosas puntuales pendientes											X					
3. Análisis de redacción	Análisis de información de campo			X	X					X		X	X				
	Redacción del documento				X	X				X		X	X	X			
4. Entrega del peritaje	Primera versión. Versión Final															X	

*Las fechas correspondieron a 2019 (dos mil diecinueve) y 2020 (dos mil veinte)

Resultados del trabajo realizado por el INAH

Como resultado del estudio antropológico realizado por el INAH, se obtuvo diversa información de lo que se destaca lo siguiente:

- Con base en el conteo de población y vivienda dos mil quince, el Municipio tiene una población de 46,812 cuarenta y seis mil ochocientos doce habitantes. La gran mayoría de la población, el 82% ochenta y dos por ciento está asentada en localidades rurales; el 18% dieciocho por ciento restante vive en las dos únicas localidades urbanas del Municipio: Tecoanapa (cabecera municipal) y Xalpatlahuac. El promedio de habitantes por localidad es de 750 setecientas cincuenta personas y solo en algunos casos supera los mil habitantes.
- El Municipio se compone de aproximadamente 52 cincuenta y dos localidades, es decir, el total de la población se



asienta en 52 cincuenta y dos lugares reconocidos; de las cuales la gran mayoría son rurales, solamente 2 dos son urbanas. Así, es un municipio predominantemente rural, donde la población vive en localidades de baja densidad poblacional orientada a la vida agrícola que recrean una noción de comunidad campesina.

- La mayor parte de la tenencia de la tierra está bajo el régimen de propiedad social y en menor medida bajo el régimen de propiedad privada.
- Existen 39 treinta y nueve núcleos agrarios, de los cuales 29 veintinueve son ejidales y 10 diez comunales. Los núcleos se dividen en tres grandes áreas: parcelada, de uso común y de asentamientos humanos.
- Existe una fuerte vinculación entre la propiedad de la tierra y comunidad en el Municipio. Esto atiende a la noción de comunidad en su acepción antropológica, es decir, como aquel agregado de personas que se identifican como parte de una misma colectividad, que tienen un nombre propio, un territorio reconocido y delimitado que ella misma gestiona y, un sistema de autoridades políticas y religiosas propias. En este sentido, comunidad y núcleo agrario hacen referencia a cosas distintas pero que en los hechos coexisten y en ocasiones coinciden.

Así, comunidad expresa la forma de organización social de la población y la localidad se refiere a la parte física y territorial que ocupa o habita una población.

- En el Municipio se identificaron 46 cuarenta y seis comunidades indígenas, de las cuales 39 treinta y nueve se corresponden a los núcleos agrarios y 7 siete son comunidades emplazadas en zonas urbanas, como colonias o barrios. Esto es de gran relevancia para el estudio antropológico, **porque se traduce en que la mayoría de estas comunidades indígenas tienen un sistema de autoridades propio**, un sistema normativo interno que regula su vida en comunidad.
- Se destaca que la categoría de comunidad no necesariamente implica hablar la lengua indígena, si bien, ello juega un papel importante en el proceso de identificación y diferenciación, no es el único elemento a considerar cuando se reconoce a las comunidades indígenas.
- Los datos del INEGI en 2015 dos mil quince señalan que en el Municipio se tenía identificadas a 13.3% trece punto tres por ciento que dijo ser hablante de alguna lengua indígena, y a 2.9% dos punto nueve por ciento de personas que se identificaron como afrodescendientes.
- De acuerdo con los anteriores datos (2015 dos mil quince) más del 15% quince por ciento de la población se identifica como culturalmente diferente. Ello podría dar lugar a pensar que la mayor parte de la población del Municipio es mestiza o que no es indígena ni afrodescendiente. No obstante, con el trabajo de campo llevado a cabo se apreció que la diversidad cultural en el municipio **rebasa los criterios**



lingüísticos y de autoadscripción. Es decir, hay prácticas y manifestaciones culturales contemporáneas que forman parte de una herencia ancestral, mesoamericana y en ocasiones prehispánica, que articulan y organizan la vida en comunidad y que no van necesariamente acompañadas de la lengua indígena o de una autoadscripción, que son parte de un proceso histórico que sigue vigente.

Conforme a lo anterior, se analizó que la diversidad cultural del Municipio existe no solo a partir de expresiones actuales de los pueblos indígenas, afrodescendientes y mestizos, **sino también a través de elementos o expresiones culturales que la antropología mexicana ha descrito como heredadas de una matriz indígena mesoamericana:**

- Una cultura agrícola en donde la tríada mesoamericana es central.
- Formas colectivas de trabajo y reciprocidad.
- Un sistema religioso íntimamente vinculado al ciclo cultural agrícola.
- Un sistema de autoridades comunitarias expresadas en la asamblea como máxima autoridad.

Las comunidades visitadas durante y para la investigación, saben y en ocasiones niegan la existencia de población de origen indígena y afrodescendiente; sin embargo, a partir de trabajo *in situ* (en el lugar), pudo constatarse que en el Municipio existió una gran oleada de migrantes de Ayutla de los Libres, en su mayoría *na savi* (mixtecos) y en menor medida *me'phaa* (tlapanecos) hace

aproximadamente 30 treinta años. En esa misma época llegaron de los municipios Chilapa, Zitlala grupos *nahuas*.

Se explica que existe una importante diferencia entre las personas migrantes indígenas que llegaron a Tecoanapa cabecera municipal a los que llegaron a las comunidades pertenecientes al Municipio.

En el caso de las comunidades, cuando una persona pretende residir en una de ellas, existe un proceso para que sea recibida, el cual varía de conformidad con las normas que cada comunidad establezca.

En estos casos, se destacan reglas como:

- La presentación de una carta de buena conducta expedida por una autoridad civil de la comunidad de origen.
- En casos en que las personas llegan por haber sido desplazadas por un clima de violencia y no pueden presentar esta carta de buena conducta, buscan ayuda de los *Principales* o personas adultas mayores de la comunidad.
- Después de la presentación ante la autoridad, el o la comisaría convoca a una Asamblea General de Pueblo, donde las personas son presentadas ante el pueblo.
- Con el “visto bueno” de la población la o las personas que pretenden residir en la comunidad comienzan a integrarse a



los quehaceres y cooperaciones que necesiten y acorde a la Asamblea.

- Una vez que son aceptadas adquieren una serie de obligaciones hacia la nueva colectividad que recién integran.

En el estudio se concluyó que existe una importante segregación constante, de tal forma que, al preguntar a las personas si dentro de su comunidad hay personas indígenas o afrodescendientes, suelen negar su presencia.

Si bien la mayoría de la población del Municipio no se considera indígena, también existe el reconocimiento de dicha calidad. Es por ello que en la administración municipal 2018-2020, se creó una Coordinación de Asuntos Indígenas, la primera en su tipo dentro del Municipio.

Existe una problemática en torno a la obtención de apoyos a instancias como el INPI y la SAICA, por considerar que la presencia de estas comunidades es poca, porque parten de los propios censos que han elaborado estas instancias.

Asimismo, la Coordinación de Asuntos Indígenas y la Secretaría General del Ayuntamiento de Tecoaapa, realizaron un censo en 2018 (dos mil dieciocho), en el cual identificaron a indígenas en 9 nueve localidades. Sin embargo, en el dictamen antropológico se destaca que el censo está incompleto porque se realizó únicamente en el área conurbada del Municipio omitiendo a las comunidades más alejadas de la cabecera municipal, además solo se trabajó con migrantes *na savi* y *me'phaa*.

En el estudio se explica que **2.9% el dos punto nueve por ciento** de la población total del Municipio se autoadscribe como **afrodescendiente**; y después de un análisis concluyen que, **fuera de criterio de autoadscripción no se identificó la presencia de prácticas culturales de origen afro vigentes en la región de la costa y en otras zonas del Municipio.**

Las comunidades del Municipio tienen un sistema de autoridades vigente que responde a las especificidades propias y que se organiza en función de sus propias dinámicas. Existe respeto a las autoridades y a los ámbitos: civil, agraria, religiosa, pero a la vez comunitaria.

La asamblea es la máxima autoridad, el espacio físico y social en donde se exponen y resuelven los asuntos públicos de la comunidad. Es la autoridad colectiva que está sobre las individualidades. En ese sentido, la asamblea representa la colectividad, el bien común sustentado en la opinión mayoritaria.

Como expresión de un sistema normativo con pasado remoto e indígena también existe el consejo de ancianos o principales, que es una figura colectiva de autoridad presente en el Municipio.

Otra expresión simbólica de autoridad que durante las últimas décadas ha sido identificada con pueblos originarios es el uso del bastón de mando como símbolo de autoridad.

Todo lo anterior representa un sistema de autoridades comunitarias conformado por cargos, normas, leyes, sanciones y procedimientos comunales. Que tiene legitimidad interna porque la misma colectividad lo reconoce suyo. Un sistema de autoridad



lleno de elementos de orden indígena vinculado a la vida agrícola, sustentado en formas y **sistema de concebir la vida en comunidad propias de pueblos mesoamericanos.**

Otras formas de autoridad que tienen una injerencia directa en la toma de decisiones por parte de las comunidades, es el sistema de partidos, formas regionales de policías comunitarias, organizaciones campesinas, ganaderas y magisteriales en el Municipio.

En Guerrero hay presencia de cuatro pueblos indígenas más los afrodescendientes, lo que lleva a la coexistencia de una diversidad de sistemas normativos, al que también se agregan las organizaciones sociales mixtas, que han creado normas que las regulan.

De esta forma, **en el dictamen se concluyó la existencia de una serie de procedimientos, normas y prácticas tradicionales para elegir autoridades** y que se enmarcan en los “usos y costumbres” de las comunidades del Municipio; ello, sin omitir que se convive con las formas agrarias y municipales de elegir a las autoridades, lo que refleja interacción cambio cultural de cualquier pueblo y también condiciones de desigualdad en la región.

Solicitudes de autoridades

➤ INPI

El Coordinador General de Planeación y Evaluación del INPI remitió información estadística de la que se advierte que el

Municipio tiene 2% dos por ciento de población hablante de alguna lengua indígena.

➤ **Presidencia Municipal**

Informó que el Municipio cuenta con un total de 47 cuarenta y siete localidades, 5 cinco delegaciones y 1 una cabecera municipal (lo que constituye 6 seis colonias).

Asimismo, explicó que el tipo de autoridad es democrática y constituida por una persona comisaria titular, una suplente y dos vocales designadas mediante elección popular (periodo de un año) por convocatoria emitida por el Ayuntamiento.

➤ **Centro de Instigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)**

El encargado de despacho de la Dirección de Vinculación informó que, una vez realizada la búsqueda de información disponible, **no cuentan con estudio** alguno que permita dar cuenta de lo solicitado.

➤ **Escuela Superior de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Guerrero.**

El director de la Escuela Superior de Antropología Social dio respuesta a lo querido por el Instituto local, en la cual únicamente se reiteran generalidades en torno a los sistemas normativos internos, sin embargo, **no se realiza manifestación alguna** sobre el Municipio.

➤ **SAICA**



El secretario de la mencionada dependencia señaló que, de acuerdo con la encuesta intercensal 2015 (dos mil quince) no existen comunidades indígenas como tal, sino que la población indígena se encuentra dispersa en las 59 cincuenta y nueve comunidades, existiendo un registro de 1.97% uno punto noventa y siete por ciento de población indígena y 2.5% dos punto cinco por ciento afrodescendiente.

➤ **INEGI**

El responder el requerimiento señaló que la población indígena puede identificarse en dos planos, por un lado, la población hablante de una lengua indígena que en el caso asciende a 2.7% dos punto siete por ciento del total de la población; y por otro, la población que se autoadscribe como indígena, misma que asciende a 12.9% doce punto nueve por ciento.

➤ **Entrevistas a través de mesas receptoras de opinión**

Como se analizó en apartados previos, en la Ley Electoral local (artículo 465) se prevé que para poder realizar la verificación de si existen o no sistemas normativos indígenas, el Instituto local puede llevar a cabo diversas actividades de investigación.

Así, el artículo 24 Reglamento de Consultas establece que el Instituto local **implementará mecanismos preliminares para verificar y determinar por todos los medios atinentes**, la existencia o no y la vigencia o no del sistema normativo interno de las comunidades indígenas del municipio de que se trate y constatar fehacientemente que las comunidades están

inmersas en el marco normativo local que reconocen y regula los diversos aspectos de su vida comunitaria.

El artículo 25 del citado reglamento, dispone que el Instituto podrá allegarse de información a partir de:

- Dictamen pericial antropológico;
- Entrevistas con las y los habitantes, e
- Informes de las autoridades legales y tradicionales.

Ello guarda relación con lo ordenado por esta Sala Regional al dictar la sentencia del juicio de la ciudadanía SCM-JDC-147/2019, en la que señaló una serie de actividades que podría realizar en Instituto para constatar si en el Municipio existen o no sistemas normativos internos.

De ello se destaca que, como se dijo, estas actividades forman parte de una etapa de investigación y el Instituto local tiene el deber de allegarse de los elementos necesarios a fin de obtener la información para decidir si existen o no sistemas normativos internos en el municipio cuya solicitud atienda.

Ahora bien, dentro de las actividades que, en el caso concreto, realizó el Instituto local, se instalaron diversos módulos receptores de opinión, con la finalidad de que las personas que habitan en el municipio pudieran ser entrevistadas en torno a si existen o no sistemas normativos.

En esta parte es necesario hacer énfasis, que la finalidad de estas mesas receptoras de opinión no consistió en verificar si la



población desea o no que se cambie de sistema electoral –porque esto correspondería a una etapa posterior, es decir, la consulta–, sino que aportaran elementos sobre su cultura, tradiciones, autoridades, entre otros. Esto es, el marco dentro del cual se realizarían estas entrevistas sería sobre el objeto de conocer a las comunidades y recabar elementos sobre la existencia o no de sistemas normativos internos en el Municipio.

Así, esta Sala Regional advierte que la participación de personas que se identificaron como indígenas en las entrevistas fue escasa, porque solo ocho se presentaron; no obstante, como se explicó, **esto fue solo uno de los elementos que el Instituto local tendría el deber de valorar en conjunto y como tal debe ser valorado** y en este punto es necesario resaltar que, según el dictamen antropológico del INAH, existe una segregación constante entre la población del Municipio, de tal forma que, al preguntar a las personas si dentro de su comunidad hay personas indígenas o afrodescendientes, suelen negar su presencia.

Además, como se explicó, **también se realizaron otras actividades de campo en la comunidad, donde se tuvo la oportunidad de interactuar de forma directa con las personas habitantes de las comunidades indígenas y afromexicanas**, desde la asamblea comunitaria inicial, hasta las estancias que el personal del INAH realizó en las mencionadas comunidades.

De esta manera, a partir de estos módulos receptores de opinión, se integró un informe respecto de las constancias

presentadas, opiniones recabadas y testimonios registrados en estas actividades.

➤ **Análisis del Instituto local sobre sistemas normativos y comunidades equiparables.**

En el dictamen realizado por la Comisión de Sistemas Normativos del Instituto local, se realizó un análisis en torno a las localidades del Municipio como equiparables a pueblos y comunidades indígenas.

Así, el Instituto local realizó un análisis comparativo respecto de los estudios de los que se allegó el Instituto local a través de instituciones especializadas, a partir del estudio de comunidades como: San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres.

Los aspectos analizados de los municipios de Tecoanapa⁶¹, San Luis Acatlán⁶² y Ayutla de los Libres⁶³ fueron: a) organización comunitaria, b) asamblea, c) principales, y d) vida colectiva.

A partir de lo anterior la Comisión de Sistemas Normativos y el Consejo General del Instituto local consideraron que, en términos de las bases jurídicas nacionales e internacionales, a partir de lo cual se considera indígenas *“a aquellos que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o*

⁶¹ Fue materia de análisis el dictamen antropológico para documentar y verificar o determinar los procedimientos, normas y prácticas transaccionales sobre la elección de autoridades vigentes en el Municipio [febrero 2020 dos mil veinte].

⁶² Se analizó el dictamen antropológico y los sistemas normativos en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero [15 quince de octubre de 2012 dos mil doce].

⁶³ Dictamen antropológico y sistemas normativos en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero [agosto 2015 dos mil quince].



parte de ellas”, en Tecoaapa existen sistemas normativos dentro de una comunidad equiparable.

Ello es acorde a lo que esta Sala Regional estableció en la sentencia del juicio de la ciudadanía SCM-JDC-147/2019.

Dicho sistema normativo se reconoce como válido y que las comunidades utilizan para regular, organizar, administrar y sancionar la vida en comunidad en dicho municipio, lo que también deriva de una vida rural en comunidad.

3.3. Análisis de esta Sala Regional

Otro aspecto de la sentencia impugnada que esta Sala Regional estima que fue incorrecto, es que se estudió solamente una de las actividades que llevó a cabo el Instituto local, sin realizar un estudio de todos los elementos en conjunto.

El Tribunal local realizó un análisis segmentado y, como se estudió en el apartado anterior, bajo la aplicación inexacta de normas que rigen la etapa de “medidas preparatorias”.

Ello, porque el estudio partió de la valoración de las siguientes actividades:

Actividad	Metodología	Producto
• Recabar constancias de la autoridad comunitaria. Solicitar informes y comparecencias de las autoridades comunitarias a los promoventes o cualquier otra autoridad comunitaria,	Instalación de módulos receptores de opinión con la finalidad de conocer las opiniones, percepciones y posiciones de la ciudadanía y autoridades legales o tradicionales representativas del	Se integrará un informe respecto de las constancias presentadas, opiniones recabadas y testimonios registrados en estas actividades.

<p>municipal o de otro tipo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Recabar testimonios de personas que tengan conocimiento respecto a las prácticas, procedimientos y normas de organización social y política. 	<p>municipio, respecto de la vigencia o no del sistema normativo interno, así como la presencia de poblaciones indígenas o afrodescendientes.</p>	
---	---	--

No obstante, como se ha reseñado anteriormente, **el Instituto local programó y realizó una serie de actividades.**

En un primer momento, convocó una reunión con las comunidades indígenas, mismas que en asamblea recibieron información sobre el programa del trabajo del Instituto local y la participación que existiría con el INAH. Asimismo, las y los integrantes de las comunidades que comparecieron a la asamblea realizaron manifestaciones y expusieron sus dudas en torno a dichas actividades.

Así, **el INAH llevó a cabo un estudio especializado que abarcó actividades de gabinete y de campo en las comunidades indígenas**, además de estudio bibliográfico y de otras fuentes.

Tal como se analizó en el apartado correspondiente, el INAH realizó una parte importante de sus actividades a partir de estancias en las comunidades con población indígena o afroamericana, entrevistas con las personas que habitan en dichas comunidades, asistencia a asambleas o reuniones comunitarias; es decir, llevó a cabo una importante labor de campo para la elaboración del dictamen antropológico.



De igual manera, el Instituto local, a través de la Comisión de Sistemas Normativos llevó a cabo un estudio comparativo de otros municipios, en el que se incluyeron aspectos bibliográficos y dictámenes antropológicos que previamente se realizaron en los municipios San Luis Acatlán y Ayutla de los Libres.

Además, tal como ordenó esta Sala Regional, requirió información a las instituciones públicas especializadas y que estimó podrían proporcionar información; sin embargo, dichas instituciones únicamente proporcionaron información genérica o relacionada con el registro sobre población indígena y afrodescendiente a partir del censo de población realizado en 2015 (dos mil quince) o las estadísticas de personas que hablan alguna lengua indígena.

Debe destacarse, como fue materia de análisis en la sentencia dictada por esta Sala Regional en el juicio SCM-JDC-147/2019, el criterio lingüístico, aunque es un elemento importante, no es el único que debe ser considerado al identificar a las personas indígenas.

No obstante, aun cuando los datos aportados por las distintas instituciones públicas fueron limitados, ante la falta de estudios sobre las comunidades indígenas del Municipio; sí se aportaron registros sobre la autoadscripción –a partir de la conciencia de identidad–, que en 2015 dos mil quince tuvo un registro de 12.9% doce punto nueve por ciento y 2.9% dos punto nueve por ciento de personas que se identificaron como afrodescendientes.

Ello, aunado a los resultados del estudio antropológico realizado por el INAH, permitió al Instituto local identificar que en las comunidades del Municipio:

- Tienen un sistema de autoridades vigente en el que se cuenta con autoridades propias en los ámbitos: civil, agrario, religioso y a la vez comunitaria.
- La asamblea es la máxima autoridad, el espacio físico y social en donde se exponen y resuelven los asuntos públicos de la comunidad.
- Como expresión de un sistema normativo con pasado remoto e indígena también existe el “consejo de ancianos” o principales, que es una figura colectiva de autoridad presente en el Municipio.
- Otra expresión simbólica de autoridad identificada con pueblos originarios es el uso del bastón de mando como símbolo de autoridad.
- Existe un sistema de autoridades comunitarias conformado por cargos, normas, leyes, sanciones y procedimientos comunales, sustentado en formas y sistema de concebir la vida en comunidad propias de pueblos mesoamericanos.
- En Guerrero hay presencia de cuatro pueblos originarios más los afrodescendientes, lo que lleva a la coexistencia de una diversidad de sistemas normativos.

Si bien, se instalaron únicamente en catorce de las cincuenta y nueve comunidades, ello tenía la finalidad de ser una muestra representativa a partir de los datos objetivos con los que se contaba, y con la finalidad de recabar mayores elementos en torno a la existencia de sistemas normativos en el municipio.



Ello no tuvo como objetivo tutelar una amplia participación para que la población en general expresara su opinión en torno a la existencia de sistemas normativos en el municipio, **sino que eran parte de una etapa de investigación en la que se contempló interactuar con las personas de comunidades indígenas y afromexicanas a fin de tener recabar información** en torno a normas, autoridades tradicionales que reconocen, prácticas y procedimientos comunitarios.

Cabe destacar que esta **no era la única actividad en la que el Instituto local previó interactuar con personas de dichas comunidades**, sino que ello se realizó desde el momento en que se celebró la asamblea informativa en presencia de personal del Instituto local y el INAH, además de todas las actividades que el INAH, en coordinación con autoridades municipales y el Instituto local, llevó a cabo **con interacción directa de la población que habita en las comunidades indígenas o afromexicanas**.

Además, en el convenio de colaboración que el Instituto local celebró con el INAH y las actividades que éste último realizó para elaborar el dictamen antropológico, se previó realizar un estudio sobre las comunidades en interacción directa con ellas, esto es, **existió una investigación de campo que se realizó al interior de las comunidades**.

Conforme a ello y atendiendo a la finalidad de las medidas preparatorias, **las actividades desarrolladas por el Instituto local no deben analizarse de manera aislada, sino que deben ser estudiadas como parte de un conjunto de acciones concatenadas y sistematizadas, que se complementan unas con otras**.

De esta forma, esta Sala Regional considera que fue indebido que el **Tribunal local decidiera que la determinación del Instituto local relativa a la existencia de sistemas normativos internos en el Municipio era incorrecta a partir de que existió poca participación** en los módulos receptores de opinión.

Por el contrario, se advierte que el Instituto local contó con los elementos suficientes para concluir que:

- a. **Existen comunidades indígenas, afromexicanas o equiparables en el Municipio**, de lo que incluso existe un registro ante el INEGI, con independencia de que anteriormente se tenían diversos criterios para su identificación que han cambiado y se han ampliado (dentro de dichos criterios pueden advertirse: lengua indígena, conciencia de identidad, integrante de familia).
- b. En dichas comunidades **existen sistemas normativos internos**.

Ello, con independencia del número de personas que acudieron a los módulos receptores de opinión y dieron información relativa a la existencia de sistemas normativos internos.

Como se mencionó, las medidas preparatorias conformaron parte de una etapa previa a una consulta, que debía realizarse para que, de corroborar que en el Municipio existen sistemas normativos internos, el Instituto local se encontraría obligado a llevar a cabo la consulta en cuestión.



Es importante destacar que, tal como mencionan los(as) Actores(as) SNI, la consulta se encuentra conformada por dos fases: informativa y consultiva.

Así, en la consulta **se prevé que se implementará una campaña de difusión exhaustiva**, con la finalidad de que las comunidades en el Municipio cuenten con toda la información necesaria para tomar una determinación y, en su caso, conocer plenamente las posibles afectaciones sociales, culturales o respecto a sus derechos reconocidos.

Posteriormente, se prevé la fase de consulta en la que la Ley Electoral Local dispone que participará la ciudadanía del Municipio, a partir de lo establecido en los acuerdos, lineamientos o reglamentos que se aprueben.

Con lo anterior se advierte que, en el proceso de consulta, posterior a las medidas preparatorias, se establecen medidas para que se respeten todos los derechos de las personas pertenecientes al municipio, y a partir de los parámetros desarrollados en el ámbito nacional e internacional.

En ese sentido, **no existió vulneración a los principios y normas jurídicas bajo los cuales se rigen los procedimientos de consulta en el estado de Guerrero**, y tampoco se pusieron en riesgo los derechos de participación de la ciudadanía en general.

Asimismo, se concluye que el Instituto local se allegó de diversos elementos a partir de los cuales fue posible constatar la existencia de sistemas normativos internos, por lo que el hecho de que

fueran pocas las entrevistas que se realizaron a través de los módulos receptores de opinión, no se traduce en una vulneración al procedimiento de las medidas preparatorias como incorrectamente consideró el Tribunal local.

Esto, porque a partir de los demás elementos que consideró el Instituto local al emitir su resolución, se corrobora que en el Municipio existen sistemas normativos internos y que debe llevarse a cabo la etapa consultiva, prevista por la Ley Electoral Local, el Reglamento de Consulta y conforme a lo ordenado por esta Sala Regional en la sentencia del expediente SCM-JDC-147/2019.

En ese sentido, se consideran **fundados** los agravios expuestos por **los(as) Actores(as) SNI** y, por el contrario, no les asiste razón a los(as) Actores(as) SPPCI, por lo que sus agravios son **infundados**.

4. Argumentos en torno a la discriminación

Los(as) Actores(as) SNI señalan que han sido objeto de discriminación porque desde que presentaron su solicitud ante el Instituto local, el Tribunal local ha actuado en contravención a los derechos de las comunidades indígenas; siendo que es deber del Estado promover y respetar los derechos humanos establecidos en la Constitución y Tratados Internacionales.

Para esta Sala, los argumentos son ineficaces, porque si alguna autoridad electoral, administrativa o jurisdiccional, emite una resolución o acto cuya interpretación jurídica es inexacta o incorrecta, por ese solo hecho no se le puede considerar que ha



discriminado a una persona o grupo de personas, porque se debe partir de la idea de que las autoridades actúan de buena fe, salvo prueba en contrario, lo que en el caso no sucede, al presentarse únicamente una afirmación.

Además, en caso de que las partes consideren vulnerados sus derechos, el sistema de medios de impugnación electoral del país, permite acudir a las instancias jurisdiccionales, a fin de evidenciar que las consideraciones de una resolución o acto se apartan de los principios de constitucionalidad y legalidad, como aconteció en el caso.

Con base en lo anterior, resultan ineficaces los argumentos.

TEMA TRES. Emergencia sanitaria (COVID-19) y consulta.

Es importante destacar que la pretensión de los(as) Actores(as) SNI es que se lleve a cabo la consulta a fin de que en las siguientes elecciones se realicen mediante sistema normativo interno; por tanto, considera necesario que esta Sala Regional adopte medidas para tutelar que el Instituto local realice las acciones conducentes para lograr dicha pretensión.

No obstante, atendiendo al contexto de la situación sanitaria que se vive en el país y concretamente en el Municipio, existen condiciones de fuerza mayor que impiden que la consulta pueda realizarse a fin de que las siguientes elecciones se realicen atendiendo al resultado de la consulta en cuestión.

Es un hecho notorio que en el año dos mil diecinueve se identificó un nuevo coronavirus como la causa de un brote de enfermedad que aparentemente se originó en China; virus que ahora se conoce como el síndrome respiratorio agudo grave coronavirus 2 (SARS-CoV2) y que causa la enfermedad del coronavirus 2019 (COVID-19).

Además, la enfermedad COVID-19 es una infección viral altamente transmisible y patógena, estando demostrado que el señalado virus se transmite de persona a persona, habiéndose identificado agrupaciones de casos intrafamiliares y de transmisión a personal sanitario.

Así, el virus en cuestión puede transmitirse de una persona a otra, normalmente a través del aire, al toser y estornudar, por contacto cercano con personas infectadas o enfermas, o al tocar un objeto o superficie con el virus y luego tocarse la boca, la nariz o los ojos antes de lavarse las manos.

Dentro de las estrategias y medidas implementadas por la Secretaría de Salud, se estableció el llamado semáforo de riesgo epidemiológico es un sistema de monitoreo, a cargo de las autoridades en materia de salud en México, para la regulación del uso del espacio público de acuerdo con el riesgo de contagio de la enfermedad conocida como COVID-19. Está compuesto por cuatro colores: rojo, naranja, amarillo y verde⁶⁴.

⁶⁴ Establecido en el "ACUERDO por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias", expedido por el Secretario de Salud publicado en el Diario Oficial de la



Conforme a ello, el panorama estatal de Guerrero es de “alerta máxima” y color amarillo; ya que al cinco de marzo de dos mil veintiuno se tiene un registro de:⁶⁵

Casos confirmados acumulados	35,792 (treinta y cinco mil setecientos noventa y dos)
Casos sospechosos	2,766 (dos mil setecientos sesenta y seis)
Casos activos	706 (setecientos seis)

Así, se tiene registrado que en todos los municipios existen casos positivos de la enfermedad COVID-19.

En, de acuerdo con el informe presentado por el Gobierno del Estado de Guerrero el cinco de marzo de dos mil veintiuno, en **Tecoanapa** se tiene un registro de **142 (ciento cuarenta y dos) casos y 13 (trece) defunciones.**⁶⁶

Al respecto, ante la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran las comunidades y pueblos indígenas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la resolución 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”⁶⁷ formuló las siguientes recomendaciones⁶⁸:

Federación el catorce de mayo del año pasado, consultable en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020 que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios.

⁶⁵ Consultable en: <http://guerrero.gob.mx/transparencia/panorama-estatal-covid-19/>, cuyo contenido se invoca como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios, así como en lo dispuesto por la jurisdicción ordinaria al emitir la Jurisprudencia XX.2o. J/24 y la diversa Tesis aislada I.3o.C.35 K (10a.), citadas previamente.

⁶⁶ Consultable en: <http://guerrero.gob.mx/transparencia/panorama-estatal-covid-19/>.

⁶⁷ Documento consultable: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>.

⁶⁸ Recomendaciones 55 y 57.

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

En ese mismo sentido, el seis de mayo de este año dicha Comisión emitió **una alerta sobre la especial vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente a la pandemia de COVID-19** y llamó a los Estados a tomar medidas específicas y acordes con su cultura y respeto a sus territorios. En dicho documento refirió:

“La CIDH reafirma a los Estados que la consulta y el consentimiento libre, previo e informado afirmada en la jurisprudencia del sistema interamericano y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos es un elemento central para la garantía y protección de los derechos de los pueblos indígenas. **También recuerda que, para el desarrollo de este procedimiento, es necesario considerar las prácticas culturales de los pueblos indígenas, especialmente sus formas ancestrales de organización colectiva, las cuales usualmente implican la realización de asambleas comunitarias.** Asimismo, en relación con las consultas virtuales, la CIDH advierte que, debido a la discriminación estructural, buena parte de los pueblos indígenas no cuentan con acceso a Internet, por lo que la



imposición e implementación de procesos consultivos a través de plataformas digitales representaría una vulneración al derecho a la participación real y efectiva de estos colectivos.”⁶⁹

En adición, sobre el estado de vulnerabilidad en materia de salud de los pueblos y comunidades indígenas (en específico bajo el contexto del virus referido), las Naciones Unidas al emitir la “Guía: Covid-19 y los derechos de los pueblos indígenas”, destaca que:

- La pandemia de COVID-19 está afectando de manera desproporcionada a los pueblos indígenas, exacerbando las desigualdades estructurales subyacentes y la discriminación generalizada. Estos graves efectos deben abordarse específicamente en la respuesta y las implicaciones derivadas de esta crisis.
- Los derechos a la salud de los pueblos indígenas ya estaban en peligro antes de la pandemia, y la situación vulnerable en que se encuentran se ha visto agravada por la crisis, ya que no se han abordado los problemas subyacentes.

Valorando el derecho a la salud de las personas en contraste con el de acceso a la justicia y el derecho a la consulta previa que tienen los pueblos y comunidades indígenas; esta Sala Regional estima necesario acatar la recomendación formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de

⁶⁹ Información consultable en:

<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/103.asp>, que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15 párrafo 1 de la Ley de Medios y la tesis de rubro PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXVI, noviembre de 2013 (dos mil trece), página 1373.

que existe imposibilidad para realizar en este momento las consultas a las comunidades y pueblos indígenas, afroamericanos o equiparables del estado de Guerrero.

De esta forma, esta Sala Regional estima necesario que el Instituto local, continúe con los trabajos para la realización de la consulta en el Municipio, siempre que no se ponga en riesgo la salud de las y los habitantes del municipio, personal del Instituto local y demás personas involucradas en el proceso.

Asimismo, considerando que en Guerrero se encuentra en curso el proceso electoral 2020-2021, la consulta deberá realizarse una vez que finalice el mencionado proceso.

Lo anterior, porque realizar en este momento una consulta implicaría el riesgo de exposición al virus SARS-CoV2 de las y los habitantes del municipio, así como del personal del Instituto local que colaborarán en la organización y desarrollo de actividades para la consulta y en su caso, demás personas involucradas; en ese sentido, debe privilegiarse el derecho a la vida y a la salud, al ser un bien jurídico superior.

Ello, tomando en consideración que los organismos internacionales han emitido pronunciamientos en los cuales enfatizan y recomiendan que las consultas en comunidades indígenas no deben realizarse cuando exista un riesgo de propagación del virus SARS-CoV2 en dichas comunidades, y que se considere que su situación de vulnerabilidad podría ser mayor.

Como se ha observado, actualmente en Tecoaapa existe propagación del virus y se han registrados casos activos, y el



estado de Guerrero se encuentra en alerta máxima por las condiciones de salubridad.

Conforme a ello, existe una imposibilidad para que se ordene que la consulta se realice de manera inmediata, porque ello pondría en riesgo la vida y salud de las comunidades.

Por lo anterior, la consulta deberá realizarse una vez que las condiciones de la emergencia sanitaria actual sean adecuadas para ello sin que se ponga en riesgo la vida y salud de las personas; además de que, al encontrarse en curso el desarrollo del proceso electoral local y la imposibilidad para realizar la consulta mientras exista el riesgo de salud mencionado, ésta deberá llevarse a cabo de forma posterior a que concluya dicho proceso electoral.

En consecuencia de lo anterior y tal como se ha explorado en la presente resolución, en términos de lo previsto en el artículo 465 de la Ley Electoral local, en relación con el diverso numeral 23 del Reglamento de Consulta, el Instituto local deberá emitir una nueva calendarización y el correspondiente programa de trabajo sobre el proceso de consulta tomando en cuenta para el establecimiento claro de cada una de las etapas, así como de sus fechas y medios de ejecución, que éstas deberán desarrollarse a partir de la conclusión el actual proceso electoral.

Adicionalmente, se resalta que, en términos de la normativa descrita el establecimiento del programa de trabajo en comento deberá realizarse con la ciudadanía, pueblos y comunidades indígenas y de ser el caso afromexicanas o equiparables del Municipio, a efecto de generar un calendario con

corresponsabilidad y que permita generar el consenso para alcanzar los acuerdos necesarios.

Para ello, además, el señalado Instituto local deberá seguir en todo momento las recomendaciones que emitan las autoridades de salud federales y del estado de Guerrero, respecto a la pandemia derivada del virus que provoca la enfermedad conocida como Covid-19.

DÉCIMA PRIMERA. Efectos de la sentencia.

Se **revoca** la sentencia impugnada y **se vincula al Instituto local**⁷⁰ para que proceda a realizar las actividades conducentes para preparar la consulta, la cual podrá llevarse a cabo una vez que existan las condiciones sanitarias adecuadas y se concluya con el proceso electoral en curso, de conformidad con el plan de trabajo y calendarización que al efecto acuerde el señalado Instituto, en observancia al marco normativo aplicable, y conforme a los parámetros establecidos en la presente resolución.

Asimismo, se dejan sin efectos todas aquellas acciones realizadas con motivo del cumplimiento de la sentencia impugnada que aquí se revoca.

⁷⁰ Es aplicable la jurisprudencia 31/2002, de rubro: **“EJECUCIÓN DE SENTENCIAS ELECTORALES. LAS AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADAS A ACATARLAS, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE RESPONSABLES, CUANDO POR SUS FUNCIONES DEBAN DESPLEGAR ACTOS PARA SU CUMPLIMIENTO”** [Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral, suplemento 6, Año 2003, página 30].



RESUELVE

PRIMERO. Se **acumula** el expediente del juicio de la ciudadanía SCM-JDC-217/2020, al diverso SCM-JDC-213/2020, por lo que se ordena glosar copia certificada de esta sentencia en el expediente del juicio acumulado.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-213/2020, únicamente por lo que se refiere a Araceli López Aparicio; y en el juicio de la ciudadanía SCM-JDC-217/2020, respecto a Canicio Venancio Poblete.

TERCERO. Se **revoca la sentencia impugnada**, para los efectos precisados en esta resolución.

Notifíquese por correo electrónico a la parte actora la autoridad responsable y al Instituto local y través de este último se solicita que notifiquen al Partido Revolucionario Institucional; personalmente al Partido Verde Ecologista de México, y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archivar estos asuntos como definitivamente concluidos.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y el Magistrado, en el entendido que Laura Tetetla Román funge por Ministerio de Ley, con motivo de la ausencia justificada del

Magistrado José Luis Ceballos Daza, ante la Secretaria General de Acuerdos en funciones, quien autoriza y da fe.

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