

Los derechos humanos de la Constitución guerrerense

Mauro Valdez Castro
Raúl Calvo Barrera
David Cienfuegos Salgado
COORDINADORES



MAURO VALDEZ CASTRO. Licenciado en Derecho y Maestro en Derecho Público por la Universidad Autónoma de Guerrero (UAGro). Doctorante por el Centro de Investigaciones Jurídicas (CENIJUR). Docente e investigador de la Facultad de Derecho de la UAGro, donde imparte las unidades de aprendizaje Derecho Electoral, Juicio de Amparo, Teoría General del Proceso en la Licenciatura; en la Maestría en Derecho Constitucional imparte Derecho Procesal Constitucional I y II.

RAÚL CALVO BARRERA. Licenciado en Derecho por la UAGro. Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FCPyS de la UNAM. Maestro en Derecho Electoral por la Universidad Americana de Acapulco (UAA). Especialista en Justicia Electoral por el TEPJF. Medalla al Mérito Universitario “Gabino Barrera” por la UNAM. Profesor de Tiempo Completo en la UAGro. Entre sus publicaciones, destacan: *Proceso Electoral y Alternancia en Guerrero* (Miguel Ángel Porrúa); *Derecho Electoral de las Entidades Federativas Mexicanas* (Tribunal Electoral del Estado de Guerrero); y la *Constitución Guerrerense* (Fundación Académica Guerrerense).

DAVID CIENFUEGOS SALGADO. Profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano”, de la Universidad Autónoma de Guerrero. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Perfil deseable PRO-DEP. Integrante del Claustro Doctoral de la Facultad de Derecho de la UNAM, donde tiene las oposiciones de “Argumentación Jurídica” y “Derecho Procesal Constitucional”. Socio Activo de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística y de la Academia Nacional de Historia y Geografía.



Altres Costa-Amic Editores

Colección «Iuris prudentia & Civitas, 3

Mauro Valdez Castro
Raúl Calvo Barrera
David Cienfuegos Salgado
COORDINADORES

Los derechos humanos de la Constitución guerrerense



Colección «Iuris prudentia & Civitas», 3

ALTRES COSTA-AMIC EDITORES
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO
MÉXICO

© 2022, Derechos reservados por los autores.

Coordinación general de la

Colección «*Juris prudentia & Civitas*»: David Cienfuegos Salgado.

Coordinación de la obra: Mauro Valdez Castro, Raúl Calvo Barrera y David Cienfuegos Salgado

Consejo Científico Editorial de Altres Costa-Amic Editores: Dr. Cuauhtémoc Calderón Villarreal, Dr. Carlos Humberto Durand Alcántara, Dr. Benito Ramírez Valverde, Dr. Jorge Alejandro Fernández Pérez, Dra. Rocío Rosas Vargas, Dra. Luisa Álvarez Cervantes, Dr. José Rafael Sáenz Rangel, Dra. Luz Arcelia García Serrano, Dr. Leif Korbaek y Dr. César Roberto Avendaño Amador.

Edición y dirección editorial: Bartomeu Costa-Amic Leonardo

Corrección: Édgar Piedragil

Maquetación: Isaías Velázquez

Coordinador de impresos: Victorio Promotor

Colección «*Juris prudentia & Civitas*», 3

Comentarios sobre la edición y contenido del libro a:

davidcienfuegos_unam@yahoo.com.mx

contacto.costaamic@gmail.com

Prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal de Derecho de Autor, y en su caso, de los tratados internacionales aplicables; la persona que infrinja esta disposición, se hará acreedora a las sanciones legales correspondientes. El diseño editorial es propiedad de los editores.

© 2022, Derechos Reservados

Altres Costa-Amic Editores, S.A. de C.V.

Carretera Estatal a Coronango 207, 3, Fracc. San Diego Los Sauces

Tel. (+52) 554 759 8348 / (+52) 222 200 3349 / contacto.costaamic@gmail.com

Puebla, Puebla 72760 México

Miembro de la Cámara Nacional de la

Industria Editorial Mexicana. Registro 3869 / Registro RENIECYT 2200206

Miembro de Crossref.org y DOI.org Prefijo 10.56864

con colaboración de

Universidad Autónoma de Guerrero

<https://uagro.mx>

Primera edición, octubre de 2022

ISBN: 978-607-8878-07-9

Impreso en México.

Índice

Presentación, <i>David Cienfuegos Salgado</i>	7
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero (arts 1-21).	11
1. Los Derechos de la Naturaleza en el artículo 2o de la Constitución Política del Estado de Guerrero, <i>José Gilberto Garza Grimaldo</i>	23
2. Derecho a la vida, <i>Martha Rodríguez Luna</i>	35
3. Derecho a la libertad y seguridad personal, <i>Larry Jerzy Mazón Mota</i>	52
4. Derechos de defensa y de asistencia jurídica, <i>Alma Berenice de la Cruz Ramírez</i>	61
5. Derecho de acceso a la justicia, <i>Jesús Cárdenas Méndez</i>	70
6. Derecho a la integridad corporal, psíquica y moral, <i>Virginia Sánchez Reyes</i>	78
7. Derecho a la igualdad y No discriminación, <i>Xitlali Gómez Terán</i>	84
8. Protección del matrimonio y la familia, <i>Olivia Hidalgo Domínguez</i>	97
9. Derechos de la niñez y la adolescencia, <i>Lizeth Villegas Blanco</i>	105
10. Derecho a la identidad, <i>Mauro Valdez Castro</i>	109
11. Derecho a la propiedad, <i>Mauro Valdez Castro</i>	116
12. Libertad de convicciones éticas, de conciencia y religión, <i>Rosío Calleja Niño</i>	122
13. Libertad de expresión y de información, <i>Luis Gerardo Rodríguez Lozano</i>	129
14. Protección de Datos Personales, <i>Leonel Cásares García</i>	136
15. La igualdad política: derecho humano, <i>Marco Antonio Adame Meza</i>	146
16. Derecho al trabajo, <i>Noemí Ascencio López</i>	155
17. Derecho a la educación y formación profesional, <i>Francisca Castro Romero</i>	160

18. El derecho a la salud, <i>José Luis Ramírez Guzmán</i>	167
19. Derecho a la alimentación, <i>Ulises Flores Sánchez</i>	174
20. Derechos de los adultos mayores, <i>Mauro Valdez Castro</i>	210
21. Derechos de migrantes y desplazados internos, <i>Gerardo Muñiz Valdez</i>	216
22. Derecho de los pueblos indígenas y afroamericanos a sus formas internas de convivencia y organización, <i>Hannia Abraján de la Cruz y David Cienfuegos Salgado</i>	224
23. Derecho de los pueblos indígenas y afroamericanos a aplicar sus propios sistemas normativos, <i>Dania Lizeth Mendoza Olivera</i>	230
24. Derecho de los pueblos indígenas y afroamericanos a elegir a sus autoridades y representantes, <i>Raúl Calvo Barrera</i>	236
25. Derecho de los pueblos indígenas y afroamericanos a disfrutar de tierras, territorios y recursos naturales, <i>Saúl Barrios Sagal</i>	257
26. Derecho de pueblos indígenas y afroamericanos de acceder a la jurisdicción del Estado, <i>Dalia Lizarez Moctezuma</i>	266

24

Derecho de los pueblos indígenas y afroamericanos a elegir a sus autoridades y representantes

Raúl Calvo Barrera

La fracción III del artículo 11 de la Constitución guerrerense reconoce uno de los derechos sociales y políticos más importantes para los pueblos y comunidades indígenas: la potestad de elegir a sus propias autoridades y representantes mediante las normas y prácticas que tradicionalmente han usado para organizar y dar vida a su régimen interno de poder, con independencia de las utilizadas por otros grupos poblacionales mayoritarios. Por lo tanto, en su ejercicio se refleja la capacidad de los pueblos y comunidades para practicar su potestad de autoorganización y autoregulación política bajo la protección de los principios de libre determinación y de maximización de la autonomía, pero con las restricciones que impone el diseño constitucional, por ejemplo, el respeto a la competencia de otros órganos estatales.

Este derecho encuentra sustento constitucional federal en la disposición normativa contemplada en el artículo 2º, apartado A, fracción III, que indica: “Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutará y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; [...]”.

En consecuencia, esta fracción reúne, en realidad, dos acciones relevantes para la buena marcha de la vida política de pueblos y comunidades indígenas en la entidad. Por un lado, se encuentra el derecho de autogobierno, es decir, el reconocimiento a uno o más grupos minoritarios, dentro del Estado pluricultural y pluriétnico, de diseñar y ejercer de forma autónoma atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional (Carbonell, 2007), siempre y cuando se respeten los derechos humanos, con perspectiva de género, y dentro de los marcos jurídicos estatal y nacional vigentes. Se trata de la permisibilidad para configurar un espacio de poder propio en cada comunidad o pueblo indígena para que pueda organi-

zarse y administrar la mejor manera de hacer frente a las necesidades colectivas y a los asuntos públicos.

El otro aspecto tiene que ver con un derecho “especial” de representación, es decir, la posibilidad de nombrar representantes de los pueblos y comunidades indígenas para integrar cuerpos colectivos de autoridad de un nivel de complejidad mayor (el nivel de gobierno municipal, por ejemplo) en donde se garanticen los intereses de esos pueblos y existan voces que se hagan cargo de sus preocupaciones. En este aspecto, conviene no confundir la aparición de acciones afirmativas de representación de los grupos indígenas en los cuales se permite la integración de minorías en cuerpos legislativos o cabildos, pero cuya elección se rige bajo los parámetros ordinarios del sistema electoral-partidista y de las candidaturas independientes.

Aparte de los derechos colectivos que corresponden a los pueblos y comunidades indígenas como unidades jurídicas indisolubles, esos mismos derechos deben hacerse efectivos, en igualdad de condiciones, para cada persona integrante de esas colectividades sin importar el género; por lo que, si hubiese prácticas comunitarias que limiten los derechos político-electorales de quienes los integran, serían inconstitucionales. Esto cobra especial relevancia en la jurisdicción electoral ya que una de las tensiones más frecuentes es la relativa a la discriminación a la mujer existente en las comunidades y municipios con población mayoritariamente indígena (Rol-dán, 2017), a quien se le impide o restringe su derecho a participar en el procedimiento de elección o en el gobierno propiamente dicho.

Para el estado de Guerrero, este derecho de autodeterminación colectiva, se traduce en dos caras del mismo asunto: por un lado, la potestad de los pueblos y comunidades indígenas para elegir (con base en sus particulares manifestaciones de derecho consuetudinario) a sus autoridades internas inmediatas y directas, que en nuestro contexto regional se denominan comisarios municipales (en el ámbito civil), comisariados de bienes ejidales o comunales (en el aspecto agrario) y mayordomías (en el ámbito religioso); y la capacidad para exigir, de las autoridades competentes, el reconocimiento del cambio de modelo electoral para designar representantes de cada pueblo o comunidad (con apoyo en las asambleas generales comunitarias como fuente de legitimidad) para integrar los gobiernos municipales bajo una organización diferente a la estructura tradicional-legal del poder municipal caracterizada por una presidencia, sindicatura y regidurías, o conservándola, pero sin la injerencia formal del sistema de partidos políticos imperante durante el proceso electivo y de ejercicio del gobierno.

Es lo que el investigador Pierre Gaussens ha denominado “sistemas comunitarios de gobierno”; esto es, los diferentes procedimientos y mecanismos de organi-

zación autóctona que han utilizado los pueblos y comunidades indígenas guerrerenses, con especial atención en los de La Montaña y Costa Chica —sobre todo en estos últimos— para estructurar gobiernos propios en los que se toman las decisiones relevantes para la vida interna de las localidades, comunidades y rancherías con presencia de grupos étnicos nahuas, tlapanecos, mixtecos y amuzgos, así como comunidades afromexicanas, incluidos el grupo mestizo, pero con una raigambre indígena. Con ese concepto se trata de ir más allá de representar solamente modos sustantivos de elegir a las autoridades, sino también de concebir y ejercer el poder político al interior de las comunidades y entre ellas.

De acuerdo con Gaussens, se trata de formas de organización complejas y diversas que más allá de ser sincréticas, constituyen una sedimentación híbrida de instituciones y prácticas sociales heredadas de la época colonial, pero que se han mezclado y amalgamado con formas de convivencia propias de la identidad sindical del magisterio rural guerrerense durante el siglo XX que han influido en la manera actual de operar la lógica del poder al interior de las comunidades y pueblos del sur. Para este autor, las dinámicas internas de poder político se han transformado y han evolucionado por lo que es posible observar la convivencia de tradiciones ancestrales, como el consejo de ancianos (cada vez más en declive), con nuevas formas de organización democrática, al registrarse en las poblaciones rurales, una mayor participación de jóvenes y mujeres.

Para el mismo autor, los gobiernos comunitarios se estructuran con base en el “sistema de cargos”, que significa

un conjunto institucional de prácticas basadas en un imperativo de servicio a la colectividad, entendido como deber ciudadano al que están sujetas todas las personas adultas o casadas de la localidad. A su vez, la prestación del servicio comunitario se articula con una jerarquía de cargos con funciones específicas que cada individuo debe cubrir a lo largo de su vida de manera alternada y ascendente. Este principio de servicio a la comunidad se refiere, entonces, al cumplimiento de cargos por parte de individuos designados para tal fin, cuyas tareas están señaladas por la ley y la costumbre” (Gaussens, 2019a, p. 667).

Son cargos de jerarquía variable y flexible que van de los menos importantes (como topil, policía o fiscal) a los de mayor rango por su capacidad de decisión (comisario, comisariado o mayordomo). Las principales características de este sistema comunitario de gobierno, de acuerdo con Gaussens, son las siguientes:

- a) Existe una relación de mutua dependencia entre el individuo y su familia, y la comunidad a la que pertenece. De ahí que surjan derechos y obligaciones recíprocos. Para que el integrante de la comunidad (al igual que su

- descendencia) goce de los beneficios colectivos (derecho a tierras de cultivo, cesión de espacio para construcción de vivienda, acceso a tierras comunales, derecho de participación política, uso de los servicios públicos colectivamente producidos, etcétera), resulta necesario que acepte los cargos honoríficos que se le encomienden. Si no los aceptara, la sanción podría derivar, inclusive, en la expulsión de la comunidad y la negación de los derechos inherentes.
- b) Para ser electo a los cargos de autoridad de la comunidad, se requiere reunir determinados requisitos de edad, estado civil y ocupación previa de otros cargos; así como de honorabilidad y conocimiento de las actividades a desempeñar; quienes son nombrados, por lo común, se les reconoce su trayectoria de trabajo en favor de la colectividad.
 - c) En el sistema de cargos, el principio que rige es el de rotación —aunque en el caso de los cargos religiosos la experiencia indica que la rotación es mucho menor—. Las funciones de los cargueros se van pasando unos a otros, y existe la oportunidad de descansar por un tiempo de las tareas encomendadas. Estos cargos también son revocables y la práctica de la destitución cada vez es más frecuente en el caso de los comisarios por las funciones complejas que desempeñan.
 - d) El servicio comunitario no sólo implica la de detentar un cargo, sino la de llevar a cabo obras colectivas que demandan una importante fuerza de trabajo. La asignación de estas actividades corre por cuenta de la asamblea comunitaria, y al igual que para el caso de los cargos, tampoco son remuneradas y deben desempeñarse de manera forzosa. Por lo que, dependiendo de la magnitud de la obra, por lo regular implica un alto costo monetario no sólo para el individuo sino también para su familia.

Sin duda, el ente colectivo más relevante de los sistemas comunitarios de gobierno reside en la asamblea general comunitaria, como asociación de todos los vecinos del lugar que se reúnen para llegar a acuerdos a través de la vía del consenso. Puede haber diferentes posturas sobre determinados temas, pero al final de la discusión —que en algunos casos es posible que se prolongue por días— se obtiene, casi siempre, un consenso construido a partir de la integración de las posturas diversas de todos los grupos.

Por lo general, la asamblea comunitaria es la fuente de legitimidad por excelencia, y sirve como mecanismo para nombrar a los cargos de autoridad directa e inmediata de los pueblos y ante quien deben rendir cuentas de la función colectiva

asignada. Sin embargo, de acuerdo con Gaussens, la asamblea sirve más como un órgano legitimador del poder popular, pero no tanto como ente decisorio de la colectividad —es más bien un espacio para la ratificación de la decisión—. La manera como se toman los acuerdos presenta múltiples manifestaciones de plasmar el voto: por ejemplo, a mano alzada, mediante filas, por anotación o aclamación; pero siempre de manera pública, como medida para dar a conocer la unidad de la asamblea y el consenso alcanzado entre quienes participan; de ahí que el voto secreto no sea utilizado como medio para garantizar la libertad del sentido de la decisión individual.

Para proteger este derecho social de naturaleza electoral y política, existen varios sujetos de derecho público que se encuentran obligados a establecer las condiciones para que cada uno de los pueblos y comunidades puedan ejercerlo a plenitud. En el caso concreto del derecho que les asiste a estos conglomerados sociales para elegir a sus autoridades internas directas e inmediatas, sobre todo, en materia política, a los integrantes de las comisarías, se requiere del acompañamiento de diferentes personas servidoras públicas de los Ayuntamientos (cuyas oficinas se encuentran en las cabeceras municipales) que coadyuvan con los liderazgos “naturales” de las localidades indígenas (dispersas en todo el territorio del municipio) para que se puedan celebrar, cada determinado tiempo, las elecciones de comisarios y de sus equipos de trabajo. En este sentido, corresponde a las dependencias de las autoridades municipales, como podrían ser las Secretarías Generales y otras unidades administrativas encargadas de la elección, otorgar los apoyos de difusión (por ejemplo, la publicación y fijación de la convocatoria para la elección de comisarías a través de planillas u otros métodos), de logística y de insumos necesarios para su celebración.

Asimismo, las autoridades electorales locales pueden también intervenir en todo el proceso de elección. Por ejemplo, las autoridades municipales se encuentran facultadas para solicitar asesoría y apoyo logístico al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado para que coadyuve en la celebración de las elecciones de comisarías o la propia autoridad administrativa electoral local puede ser vinculada, mediante resolución jurisdiccional del Tribunal Electoral del Estado, a que a través de su unidad especializada de Sistemas Normativos Internos, apoye en la supervisión de la distribución y fijación de la convocatoria respectiva, y además, el día de la jornada electoral comisarial, supervise y colabore con los ayuntamientos en el desarrollo de las elecciones y levante las actas circunstanciadas correspondientes, tal como ocurrió con el caso de la elección de comisario municipal de la comunidad de San Juan de los Llanos, del municipio

de Igualapa, Guerrero, (realizada mediante procedimiento de derecho consuetudinario) en el año de 2017.

Como lo ejemplifica este caso, el Tribunal Electoral del Estado cuenta con atribuciones para intervenir en la resolución pacífica de los conflictos postelectorales de las elecciones de comisarios municipales (conoce de estos asuntos a través de los juicios electorales ciudadanos y otros medios jurídicos), por lo que incluso, mediante una sentencia, puede resolver la nulidad de una elección de comisario municipal, revocar la constancia de mayoría y validez expedida a favor de la planilla ganadora y ordenar la emisión de nueva convocatoria para la celebración, de nueva cuenta, de la elección anulada.

Por lo que respecta al derecho de los pueblos y comunidades indígenas para elegir, mediante sus normativas y prácticas tradicionales, a sus representantes para conformar el gobierno municipal, los principales sujetos de derecho que tienen injerencia en este tema son los siguientes:

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana tiene como mandato constitucional el de ser garante de los procesos electorales, incluidos los mecanismos de participación ciudadana y el derecho a la consulta de las poblaciones indígenas. La autoridad administrativa electoral local juega un papel de primer orden para llevar a la práctica el ejercicio efectivo de ese derecho mediante la organización, calificación y supervisión de los procedimientos administrativos para el cambio del modelo de elección de las autoridades municipales. De esta manera, el Instituto electoral lleva a cabo una serie de acciones como la expedición de lineamientos para las medidas preparatorias de la solicitud de elección por “usos y costumbres” de los municipios; lineamientos para la elaboración del material publicitario y formatos para las asambleas informativas y de consulta de la solicitud de elección mencionada; aprueba los informes de resultados realizadas sobre el modelo de elección; aprueba también el plan de trabajo y calendario para el proceso electivo mediante sistemas normativos propios para la elección municipal; los lineamientos mediante los cuales se reglamenta el modelo de elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios; aprueba además la convocatoria del proceso electivo por sistemas normativos propios del municipio respectivo; autoriza el diseño y producción de documentos, formatos, material publicitario y estrategia de difusión para el proceso electivo por sistemas normativos propios de la elección municipal; aprueba la convocatoria y formatos relativos a la observación electoral del proceso electivo correspondiente; declara celebradas las asambleas comunitarias para la elección de las representaciones para la integración del órgano de gobierno municipal; autoriza los documentos, formatos y material publicitario relativo a la

celebración de la asamblea municipal de representantes para la elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios; emite el listado de la ciudadanía electa como personas representantes de las comunidades, delegaciones y colonias para la elección e integración del órgano de gobierno municipal por sistemas normativos propios; y declara la validez del proceso electivo y elabora el informe correspondiente. Todo lo anterior, lo realiza el Instituto electoral por medio de acuerdos, dictámenes y resoluciones que aprueban, en sus ámbitos de competencia, tanto la Comisión Especial de Sistemas Normativos como el Consejo General de la institución.

El Tribunal Electoral del Estado, por su parte, participa del proceso electivo al resolver los medios de impugnación que se presentan con motivo del desarrollo de cada una de las etapas del procedimiento, desde las medidas preparatorias hasta la declaración de validez de los resultados. De ahí que las organizaciones promotoras del cambio de modelo de elección de autoridades municipales, así como aquellas organizaciones ciudadanas que se oponen a ese cambio, autoridades municipales (entre ellos: comisarios municipales, comisarios de bienes comunales, comisarios ejidales, delegados de colonias), partidos políticos, candidaturas independientes, comunidades y pueblos indígenas; personas en lo individual que se identifiquen como pertenecientes a un grupo indígena, etcétera; todos tienen la legitimidad procesal para invocar el derecho a la tutela judicial efectiva y hacer valer sus pretensiones ante la autoridad jurisdiccional electoral local en este asunto.

La última palabra en la resolución de las controversias suscitadas recaerá, tal como se encuentra conformado el sistema integral de justicia electoral en nuestro país, en las Salas —Regional Ciudad de México y Superior— del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por cierto, ha sido este tribunal el que con sentencias tan relevantes recaídas a los expedientes que llevan por nomenclatura las claves SUP-JDC-1740/2012, SUP-JDC-525/2014 y acumulado, SDF-JDC-545/2015, SDF-JDC-295/2016 y su acumulado, SUP-REC-193/2016 y acumulados; entre otras; así como con la producción de jurisprudencias y tesis tales como las identificadas con los números 19/2018. JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL. ELEMENTOS MÍNIMOS PARA SU APLICACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, 18/2018. COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE CONTROVERSIAS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN, 37/2016. COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO IN-

TERNO, 22/2016. SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE (LEGISLACIÓN DE OAXACA), 37/2015. CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS; *tesis LXIV/2016*. PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO A LA CONSULTA PREVIA, INFORMADA Y DE BUENA FE ES PROCEDENTE PARA DEFINIR LOS ELEMENTOS (CUANTITATIVOS Y CUALITATIVOS), NECESARIOS PARA LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DERECHO AL AUTOGOBIERNO, *tesis LIII/2016*. SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO, *tesis XII/2013*. USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES, y la *tesis XI/2013*. USOS Y COSTUMBRES. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE VERIFICAR Y DETERMINAR LA EXISTENCIA HISTÓRICA DE DICHO SISTEMA EN UNA COMUNIDAD; han permitido orientar y establecer las directrices necesarias para garantizar a los pueblos y comunidades indígenas la materialización y goce efectivo de los derechos colectivos de naturaleza política y electoral establecidos en las disposiciones constitucionales y legales.

El Congreso del Estado también se encuentra obligado a aprobar los decretos y piezas de legislación que sean necesarias para hacer efectivos los derechos de las colectividades indígenas, así como el Ejecutivo estatal tiene el deber constitucional de aportar los recursos necesarios —y el Congreso de autorizarlos en el presupuesto de egresos— para que los órganos electorales locales cuenten con la capacidad financiera suficiente para cumplir con los fines institucionales. El Tribunal Superior de Justicia del Estado también cumple un papel destacado al proporcionar peritos traductores de lenguas originarias para coadyuvar con el desarrollo de las fases del procedimiento de consulta.

Por el lado de la administración pública, tanto la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos del gobierno del Estado, como instancias federales —por ejemplo la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas—, son órganos públicos muy relevantes que pueden proporcionar asesoría técnica, traductores y una serie de estudios e investigaciones que resultan significativos para fortalecer la capacidad instalada de los ayuntamientos o de las autoridades electorales en el ejercicio de sus facultades

y atribuciones. También cuentan con una participación registral destacada en los procedimientos de consulta y en el proceso electivo, por las bases de datos de las que son poseedores, tanto el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como el Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral.

Mención especial merecen las instituciones de educación superior, como las universidades o centros de investigación, que pueden contribuir con sus peritajes antropológicos y sus estudios étnicos a dilucidar y comprobar la existencia histórica de los sistemas normativos propios en las poblaciones indígenas. Tal es el caso de dos investigadoras del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social que coordinaron y emitieron el *Dictamen pericial antropológico y los sistemas normativos en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero*; o de investigadores de la Unidad Académica de Antropología Social de la Universidad Autónoma de Guerrero, que llevaron a cabo una investigación de campo para elaborar el *Dictamen pericial antropológico y los sistemas normativos indígenas en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero*. Ambos estudios fueron muy importantes para que finalmente se ordenara la realización de las consultas indígenas en las localidades de los municipios mencionados sobre el cambio de modelo de elección de las autoridades municipales.

El derecho a elegir a las autoridades inmediatas y directas de los pueblos y comunidades indígenas se cumple regularmente en la entidad. Esto se hace a través de la aplicación de las leyes respectivas, sobre todo, las de carácter municipal, con el reconocimiento de las prácticas, usos y medios autóctonos que utilizan los colectivos indígenas para designar a los comisarios municipales y otros cargos de importancia. Recuérdese que, en términos generales, existe un reparto de poder tripartito en las localidades étnicas de Guerrero. Entre los representantes del gobierno civil (comisarías), gobierno agrario (comisariados de bienes ejidales o comunales) y gobierno religioso (sacristías y mayordomías) se configura el entramado y las estructuras de poder de los principales núcleos de población indígena más allá de las cabeceras municipales dominadas por los grupos mestizos. De acuerdo con Gaussens, el orden más importante de los sistemas comunitarios, por la posición que ha llegado a ocupar en la intermediación política entre las localidades y el Estado en sus distintos niveles de gobierno, lo representa la figura de las comisarías municipales como órganos auxiliares y desconcentrados no remunerados de los Ayuntamientos.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero, en las poblaciones que se reconozcan como indígenas, los comisarios o delegados municipales deberán elegirse cada año, a razón de un comisario propietario y un suplente, en la segunda quincena de diciembre y deberán tomar protesta ante

la autoridad municipal en la primera quincena de enero del año siguiente. La elección de los comisarios corre a cargo de la asamblea general comunitaria, aunque en algunas localidades, por la injerencia de los partidos políticos, aun en zonas indígenas, llega a organizarse por planillas. La ley mencionada regula a las comisarías como órganos unipersonales, lo cual contrasta con la realidad vivida en las demarcaciones territoriales municipales. Por ejemplo, en Costa Chica, por lo regular, las comisarías cuentan, además del titular del cargo, con un suplente, un tesorero y un secretario, como mínimo, que puede completarse con más secretarios y topiles. Adicionalmente se cuenta con comités gestores cuya acción se coordina con la del comisario y sus auxiliares. La función, integración y número de los comités varían de una localidad a otra, dependiendo de los servicios públicos que se presten (agua, energía eléctrica, drenaje, educación, salud, etcétera) y de los programas de bienestar social a los que tengan acceso.

En las localidades más grandes, la comisaría puede contar con regidores distribuidos por área administrativa, reproduciéndose así una especialización sobre el modelo del ayuntamiento. Para garantizar la seguridad pública, la comisaría a menudo dispone de un cuerpo de policía compuesto de uno o varios grupos, cada uno con dos comandantes a la cabeza. Este cuerpo policiaco puede depender solamente de la comisaría (policía comisarial) o también de una organización social, como es el caso de la Policía Comunitaria y de la Policía Ciudadana. Junto con su gabinete, el comisario cumple con las siguientes funciones: regular la vida social de la colectividad; garantizar la seguridad; administrar justicia; representar a la comunidad hacia afuera; gestionar recursos y obras públicas, además de otras tareas menores y algunas funciones rituales. No obstante, la importancia de estas funciones contrasta con la debilidad institucional de las comisarías, cuyos ingresos provienen sobre todo de la cooperación financiera de los habitantes (Gaussens, 2019a: 678-679).

El aspecto financiero significa todo un reto para las localidades. De acuerdo con el mismo autor, ante la creciente necesidad de recursos, las comisarías (sobre todo en regiones de la Costa Chica) han aumentado su dependencia del subsidio estatal así como de las empresas, al recurrir a pactos mercantiles con actores de la iniciativa privada.

En el ámbito civil, parte importante del presupuesto de las comisarías proviene de los contratos de exclusividad que sus gabinetes negocian con las empresas cerveceras y refrescadoras, para así construir monopolios locales. Por su lado, en el ámbito agrario los comisariados se financian básicamente por las rentas de concesiones otorgadas al sector extractivo a favor de empresas constructoras, madereras o embotelladoras que explotan cerros, bosques y ríos. Esta dependencia mercantil de los intereses empresariales se ha profundizado en los últimos años. Además de los riesgos sanitarios y ecológicos que entraña, representa un peligro inmediato que amenaza el principio de publicidad, así como el carácter genuinamente comunitario de los gobiernos locales (Gaussens, 2019a: 684).

Ese peligro de dependencia económica y subordinación a intereses externos es lo que ha permitido a determinados autores advertir sobre los potenciales riesgos que, para la vida en comunidad, se vislumbran en el horizonte de las poblaciones indígenas. Por ejemplo, el sociólogo Roger Bartra ha argumentado que el diseño constitucional actual de autonomía de las poblaciones indígenas puede traer consigo:

zonas reservadas y apartadas, condenadas a la marginación y la segregación, verdaderas reservas obligadas a vivir de las magras rentas generadas por la explotación de recursos naturales, de concesiones turísticas y, en el peor de los casos, de ingresos ligados a actividades ilícitas como la producción de enervantes y el narcotráfico (Bartra, citado por Carbone-ll, 2009: 46).

El ejercicio del derecho de las poblaciones y comunidades indígenas a designar a las autoridades municipales de mayor jerarquía —como lo es el caso de la estructura municipal centralizada en el Ayuntamiento— a través de los sistemas normativos propios, tiene muy poco tiempo de existencia en su periodo de reconocimiento formal. Es apenas en la segunda década del siglo XXI cuando diversas organizaciones campesinas e indígenas —una en particular, denominada Unión de Pueblos y Organizaciones del Estado de Guerrero (UPOEG) ha tomado la iniciativa en la región de Costa Chica— comienzan a «despertar» la idea de hacer realidad lo estipulado en el ordenamiento constitucional en lo referente al autogobierno municipal.

Hasta la fecha, se registran tres experiencias al respecto, todas en esta región guerrerense: la ocurrida en el municipio de San Luis Acatlán —cuyo resultado fue la ratificación del sistema de partidos para la elección de la autoridad municipal—, otra en el de Ayutla de los Libres —en la que procedió el cambio de modelo electoral por “usos y costumbres” para la elección del órgano municipal— y una que se encuentra en curso, en el de Tecoaapa.

Todo comenzó en marzo de 2012 cuando líderes de aquella organización ciudadana presentaron ante el entonces Instituto Electoral del Estado una solicitud de información sobre si los integrantes de las comunidades indígenas podían postular a sus propios candidatos a diputados y miembros de los Ayuntamientos durante el proceso electoral concurrente de ese año o solo a través de los partidos políticos. Ese fue el planteamiento inicial.

A partir de ahí se han llevado a cabo dos procesos de consulta en los municipios de San Luis Acatlán y de Ayutla de los Libres, y un proceso electivo, en este último municipio, que culminó con la conformación del primer órgano de gobierno indígena en la entidad —sin la intervención formal de los partidos políticos—

estructurado a través de la figura de un Concejo Municipal Comunitario electo en julio de 2018.

Hace siete años, en la sentencia SUP-JDC-1740/2012, y tomando en consideración el contenido de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó que si bien se contaba con actas de solicitud de elecciones por «usos y costumbres» de las comunidades de diecisiete municipios, resultaba procedente la pretensión de los ciudadanos del municipio de San Luis Acatlán de analizar la petición planteada al reconocerse en la citada Ley 701 que en ese municipio la población indígena era superior al cuarenta por ciento del total.

La Sala Superior determinó que “los integrantes de la comunidad indígena del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, tienen derecho a solicitar la elección de sus propias autoridades, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, con pleno respeto a los derechos humanos”. La propia autoridad jurisdiccional electoral estableció que para concretar ese derecho debería consultarse directamente a las comunidades indígenas, para conocer su decisión, plenamente informada, sobre la conveniencia o no del cambio de modelo electoral para elegir a sus representantes. Y debería hacerse con base en los parámetros de regulación convencional establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otros instrumentos internacionales. También clarificó el procedimiento de consulta de posible cambio de modelo electoral y sus alcances jurídicos al dividirlo en tres etapas:

- 1) Medidas preparatorias.
- 2) Consulta.
- 3) Elección.

En la primera etapa la autoridad administrativa electoral debe verificar la existencia histórica de un sistema normativo propio, para lo cual resulta pertinente allegarse de información objetiva e idónea que le permita obtener datos trascendentes en torno a los «usos y costumbres» que rigen a las comunidades indígenas, a través de dictámenes periciales, entrevistas con los habitantes, e informes de autoridades tradicionales, entre otros. La segunda etapa consiste en que, si se verifica la existencia de tal sistema normativo, en consecuencia, el Instituto Electoral debe realizar las consultas a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo con

los «usos y costumbres», por lo que se encuentra obligado a expedir lineamientos. En la tercera etapa, si resulta que la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar elecciones por sistema normativo propio, la autoridad administrativa electoral debe someter los resultados de la consulta al Poder Legislativo local para que emita un decreto en el cual determine la fecha de la elección y toma de posesión de las autoridades municipales.

La misma sentencia estableció que el procedimiento de consulta debería regirse por principios derivados de los instrumentos internacionales señalados, y reunir las siguientes características:

- 1) *Endógeno*: el resultado de dichas consultas debe surgir de los propios pueblos y comunidades indígenas para hacer frente a necesidades de la colectividad;
- 2) *Libre*: el desarrollo de la consulta debe realizarse con el consentimiento libre e informado de los pueblos y comunidades indígenas, que deben participar en todas las fases del desarrollo;
- 3) *Pacífico*: se deben privilegiar las medidas conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para evitar la generación de violencia o la comisión de cualquier tipo de desórdenes sociales al seno de la comunidad;
- 4) *Informado*: se debe proporcionar a los pueblos y comunidades indígenas todos los datos y la información necesaria respecto de la realización, contenidos y resultados de la consulta a efecto de que puedan adoptar la mejor decisión. A su vez dichos pueblos y comunidades deben proporcionar a la autoridad la información relativa a los usos, costumbres y prácticas tradicionales, para que en un ejercicio constante de retroalimentación se lleve a cabo la consulta correspondiente;
- 5) *Democrático*: en la consulta se deben establecer los mecanismos correspondientes a efecto que puedan participar el mayor número de integrantes de la comunidad; que en la adopción de las resoluciones se aplique el criterio de mayoría y se respeten en todo momento los derechos humanos;
- 6) *Equitativo*: debe beneficiar por igual a todos los miembros, sin discriminación, y contribuir a reducir desigualdades;
- 7) *Socialmente responsable*: debe responder a las necesidades identificadas por los propios pueblos y comunidades indígenas, y reforzar sus propias iniciativas de desarrollo; debe promover el empoderamiento de los pueblos indígenas y especialmente de las mujeres indígenas; y,

- 8) *Autogestionado*: las medidas que se adopten a partir de la consulta deben ser manejados por los propios interesados a través de formas propias de organización y participación.

La resolución jurisdiccional también señalaba que para que el procedimiento de consulta se considere válido conforme a los estándares internacionales, se requeriría cumplir con los siguientes requisitos:

- 1) Realizarse con carácter previo a la toma de la decisión;
- 2) No agotarse con la mera información y propiciar la participación así como el diálogo;
- 3) Ser libre tanto en lo colectivo como en lo individual;
- 4) Ser de buena fe, dentro de un proceso que genere confianza entre las partes;
- 5) Ser adecuada, accesible, con respecto a los tiempos de los consultados y a través de las instituciones representativas indígenas; y
- 6) Ser sistemática y transparente.

Así, para el asunto del municipio de San Luis Acatlán, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado sometió a consideración, discusión y aprobación de las localidades indígenas de ese municipio, por resolución judicial del Tribunal Electoral federal (expediente SUP-JDC-525/2014 y acumulado), tanto los lineamientos de la consulta, como el calendario de actividades para realizarla, desarrolló *in situ*, una serie de pláticas informativas en las comunidades con el fin de que la población indígena estuviera informada de los alcances y efectos de la medida que pudiera adoptarse y preparó las condiciones materiales y de logística para la celebración de las asambleas consultivas sobre la aprobación o no del cambio de modelo electoral. Finalmente, en el periodo comprendido del 1 al 12 de febrero de 2015, en 34 sedes (zonas) en que se conjuntaron más de 82 localidades y colonias del municipio mencionado, se llevó a cabo la consulta directa a la población mediante el procedimiento siguiente:

En cada una de las 34 zonas se conformó una mesa de debates, integrada por un presidente, un secretario y tres escrutadores, responsables de conducir los trabajos de cada una de las asambleas comunitarias y dieron fe de los resultados, auxiliados por un representante de la autoridad administrativa electoral. En la consulta, tenían derecho al voto todos los ciudadanos, hombres y mujeres, en correspondencia con el principio de universalidad del sufragio. En cada asamblea se elaboró un listado de participantes con los datos consistentes en nombre, edad, origen étni-

co, domicilio y firma o huella digital. Cada asistente se identificó con su credencial para votar o, en su defecto por el representante de la comunidad indígena. La votación se realizó conforme al método consuetudinario utilizado ordinariamente por la población indígena y se formularon las siguientes preguntas: “¿Quién está de acuerdo para elegir las autoridades municipales de San Luis Acatlán a través de asambleas comunitarias?”, y posteriormente: “¿Quién está de acuerdo para elegir las autoridades municipales de San Luis Acatlán a través del sistema de partidos políticos?” El método de votación utilizado por la inmensa mayoría de las asambleas comunitarias fue a mano alzada, una localidad solicitó hacerlo por urna y otra a través de pelotón. El 17 de febrero de 2015, el Instituto Electoral llevó a cabo el cómputo total de la votación emitida, con los siguientes resultados:

Cuadro 24.1

Cómputo total de la votación emitida en la Consulta del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero

Votos a favor del sistema de partidos	Votos a favor del sistema de usos y costumbres	Abstenciones	Total de votos
1556 (64.03%)	784 (32.26%)	90 (3.70%)	2430 (100%)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos asentados en el Incidente de inexecución de sentencia SUP-JDC-1740/2012 y SUP-JDC-525/2014 y acumulado. TEPJF.

En el caso del municipio de Ayutla de los Libres, nuevamente promotores de la UPOEG presentaron un escrito inicial ante el Instituto electoral en junio de 2014 solicitando que las elecciones del Ayuntamiento de ese municipio, a celebrarse al año siguiente, se llevaran a cabo mediante «usos y costumbres». Tuvieron que pasar una serie de impugnaciones y resoluciones del Tribunal Electoral Federal para que la maquinaria electoral local operara en términos similares a como se había realizado para el asunto de San Luis Acatlán. Del 10 al 18 de octubre de 2015 se realizaron las asambleas comunitarias en 133 de las 138 localidades, delegaciones y colonias participantes, con la directriz de una mesa de debates en cada asamblea y la formulación de las preguntas diseñadas en términos idénticos al caso San Luis. En el 83.46 por ciento de las asambleas comunitarias, el método de votación utilizado fue a mano alzada, el 8.27 por ciento lo representó el método de pelotón, la urna se requirió en el 4.51 por ciento, y en el resto (3.76

por ciento), se usaron diversas vías como pizarrón, pelotón y lista, raya en cuaderno, y fila. Al celebrarse el cómputo total de la votación emitida —llevada a cabo en la sede de la Junta Distrital Ejecutiva 08 del Instituto Nacional Electoral, con cabecera en Ayutla de los Libres— los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 24.2 **Cómputo total de la votación emitida en la Consulta del municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero**

Votos a favor del sistema de usos y costumbres	Votos a favor del sistema de partidos	Abstenciones	Total de votos
5987 (49.96%)	5521 (46.07%)	476 (3.97%)	11 984 (100%)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Una vez validados los resultados, el Instituto Electoral notificó al Congreso del Estado para que este elaborara y aprobara el *Decreto 431* por el cual determinó dos situaciones: la fecha de celebración de la elección de las autoridades municipales de Ayutla para el tercer domingo de julio de 2018 y que esas autoridades se instalarían el 30 de septiembre de ese año. Posteriormente el Instituto Electoral llevó a cabo una serie de reuniones con los principales actores sociales, agrarios y políticos del municipio para construir y definir el modelo electivo por sistemas normativos propios para Ayutla. Se generaron dos propuestas finales: la primera (Modelo A. Representantes) consistente en que la elección se desarrollara en dos momentos. En el primero, cada comunidad conforme a sus prácticas tradicionales elegiría a dos representantes propietarios de distinto género con sus respectivos suplentes. En la segunda etapa, habría una asamblea de representantes al que concurriría cada una de las representaciones electas en cada localidad. En esa asamblea se elegiría a quienes integrarían el órgano de gobierno municipal, para lo cual se pondría a dos candidaturas y quien obtuviera el mayor número de votos sería propietario y, quien registrara menos votos, suplente. La otra propuesta (Modelo B. Planillas) planteaba la postulación de aspirantes para constituir el gobierno municipal mediante planillas integradas por la ciudadanía de diferentes comunidades con el aval de al menos 20 asambleas comunitarias. Es así que, los días 10 y 11 de junio de 2017, se realizó la segunda consulta —en 139 localidades, delegaciones y

colonias del municipio de Ayutla de los Libres— para tomar la votación sobre cuál método debería prevalecer. De acuerdo con las actas registradas en cada asamblea comunitaria, para esta ocasión, en el 68.35 por ciento de ellas, se utilizó el mecanismo de mano alzada; en el 16.55 por ciento, el de pelotón; en el 7.19 por ciento, el de urnas; y el resto utilizó vías como pizarrón y mano alzada, filas, pizarrón, grupo, pregunta individual y lista de asistencia. Una vez verificado el quorum legal para la asamblea, se aprobaba el orden del día y la designación de quienes integrarían la mesa de debates. Se continuaba con la definición del mecanismo de votación y se procedía a formular las preguntas al público en los siguientes términos: “¿Quién está de acuerdo con el modelo A. Representantes, para la elección del órgano de gobierno municipal?”, y posteriormente “¿Quién está de acuerdo con el modelo B. Planillas, para la elección del órgano de gobierno municipal?”. Los resultados de esta segunda consulta fueron los siguientes:

Cuadro 24.3

Cómputo total de la votación emitida en la Consulta sobre los modelos de elección en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero

Votos Modelo A	Votos Modelo B	Abstenciones	Votos nulos	Total de votos
7223 (52.83%)	5971 (43.67%)	371 (2.71%)	107 (0.78%)	13 672 (100%)

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

Una vez definido el modelo de elección, el Instituto electoral hizo un tercer procedimiento, en esta ocasión para aplicar el calendario de actividades operativas y verificar la celebración de las asambleas comunitarias para elegir a las dos representaciones propietarias de género distinto con sus respectivos suplentes —por cada localidad, delegación y colonia— que se reunirían posteriormente para elegir, en asamblea municipal, a quienes integrarían en definitiva el órgano de gobierno del municipio de Ayutla. En esta tercera fase participaron 140 núcleos de población durante 36 días, en los meses de febrero, marzo, abril y mayo de 2018.

Por fin el 15 de julio de 2018, con la asistencia del 98 por ciento de las representaciones elegidas previamente, se llevó a cabo la asamblea municipal de

representantes. De las 275 personas provenientes de todos los confines del municipio, el 48.2 por ciento se identificaron como mestizas; el 33.1 por ciento, como mixtecas; el 18.05 por ciento como tlapanecas; y el 0.2 por ciento, como afro-mexicanas. Las personas titulares votaron para elegir dos opciones de diseño de operación del órgano de gobierno municipal; el primero se denominó Concejo Municipal Comunitario, con una composición horizontal del poder gubernativo compuesto por tres coordinaciones (la primera coordinación en representación del pueblo mixteco, la segunda, del pueblo mestizo, y la tercera, del pueblo tlapaneco); el segundo, Concejo Municipal por Jerarquía. El primer modelo fue el que obtuvo la mayoría de votos al alcanzar el apoyo de 204 representantes. El 22 de julio de 2018, el Instituto Electoral entregó la constancia de mayoría a los tres coordinadores. Con lo que se concretaba un hecho histórico en Guerrero: por primera vez se reconocía un gobierno directo con representación de distintas etnias asentadas en un municipio, sin el ejercicio —formal— del poder por parte del sistema de partidos. También se cambiaba la estructura tradicional del Ayuntamiento conformada por una presidencia municipal, una sindicatura y regidurías.

En cuanto a la promoción de la paridad de género en la participación política en el proceso de Ayutla, los datos muestran una mayor apertura hacia la igualdad en la participación en las colonias que en las comunidades y delegaciones (espacios más rurales). De la asistencia total a las asambleas comunitarias para elegir el modelo electivo, el 50.88 por ciento correspondió a las mujeres y el 49.12 por ciento, a los hombres. La conducción de las asambleas correspondió a las mesas de debate. En ellas, la participación por género se inclinó, al masculino, en términos generales, en una relación de 70-30 por ciento. De ahí lo relevante de impulsar más cursos y talleres de capacitación y sensibilización para tratar de visibilizar la inequidad en la participación política y social en el medio rural.

El especialista Pierre Gaussens, explica así la victoria popular:

A diferencia de San Luis Acatlán, en Ayutla los intereses caciquiles tendieron a subestimar el poder de la organización social, al mismo tiempo que las sedes locales de los partidos, debido a la conflictiva historia de su competencia por el ayuntamiento, no lograron una cohesión suficiente para enfrentarse a la movilización social. Por otro lado, en Ayutla la UPOEG contaba con un mayor trabajo de base, y sus diferencias con las demás organizaciones también presentes en el municipio no fueron tan graves como para debilitar el proceso de consulta. En suma, la convergencia de ambos elementos, entre un campo partidista fragmentado y uno popular solidario, permitió que en Ayutla se diera una relación de fuerzas favorable (Gaussens, 2019b: 43 y 44).

Y continúa con su explicación de los factores que permitieron el resultado:

En un principio, si bien era patente el desconocimiento respecto del proceso judicial que se llevaba a cabo, así como el desinterés por una política municipal, vista como ajena a las necesidades comunes, no obstante, con el paso de las campañas de información, al calor de las asambleas comunitarias y al ritmo de las batallas judiciales, poco a poco la brecha entre la población y la política fue llenándose con el despertar de nuevos intereses, inquietudes y aspiraciones. Lo que durante décadas había sido el privilegio de una minoría de familias acomodadas de la cabecera municipal pasaba a ser considerado como un derecho fundamental de las mayorías. Amplios sectores sociales —entre ellos jóvenes, indígenas, mujeres, campesinos y afromexicanos— dejaron de ser objetos de política para pasar a ser sujetos políticos. La gran mayoría de los habitantes de las localidades anexas al municipio, quienes habían sido históricamente excluidos del gobierno municipal, ahora se identificaba con el destino de su ayuntamiento. Aquí radica quizá la clave del éxito de Ayutla, en la medida en que, si bien fue inicialmente impulsado por una organización social en particular, el proceso de movilización experimentó una politización que pronto desbordó los cauces del activismo jurídico de la UPOEG, para pasar a las manos de los mismos habitantes del municipio, quienes se adueñaron de dicho proceso más allá de las siglas organizativas (Gaussens, 2019b: 44 y 45).

Ahora el proceso de consulta se encuentra vivo en el municipio vecino de Teacoapa. Fue en junio de 2017 cuando un grupo de ciudadanos (autoridades civiles y agrarias, integrantes de comités de gestión) solicitaron la posibilidad de cambiar al régimen de «usos y costumbres». Según información del Instituto Electoral, se aprobó el dictamen pericial solicitado al Instituto Nacional de Antropología e Historia y, por lo tanto, se reconoció la existencia histórica de sistemas normativos propios en ese municipio. La batalla legal continúa con las impugnaciones de los partidos que se sienten afectados. El camino hacia la materialización de la consulta aún se encuentra lejano, pero con probabilidades de realizarse.

Existen varios retos por delante. En materia de la elección de las autoridades más inmediatas y directas de las comunidades y pueblos indígenas, el asunto se encuentra en cómo diseñar el marco normativo para lograr la eficacia en el ejercicio de ese derecho. En la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado existe un vacío de regulación importante. Ya se han registrado propuestas como la promulgación de una Ley de Procedimientos de Elección de Comisarios Municipales del Estado, impulsada por el actual presidente de la Junta de Coordinación Política del Congreso local, con la que se pretende impedir la imposición de comisarios por parte de las presidencias municipales y la falta de claridad en las reglas para la contienda. Otras voces han propuesto que se modifique el marco normativo para que los titulares de las comisarías reciban un salario, como cualquier persona servidora pública, que los ligue laboralmente con el Ayuntamiento. En este sentido, el reto consiste en cómo salvaguardar las normativas —orales y escritas— de carác-

ter consuetudinario del derecho indígena ante la pretensión de regular el procedimiento de elección de las comisarías y cómo evitar que los cargos principales de las localidades y pueblos de las zonas indígenas se conviertan en eslabones burocráticos de los ayuntamientos y se pierda la lógica de servicio comunitario.

Por otro lado, está el reto mayúsculo que genera el asunto de Ayutla. Formulo algunas interrogantes: ¿Los actuales integrantes del Concejo Municipal Comunitario de Ayutla tienen derecho a la reelección consecutiva?, ¿Cómo garantizar esa figura municipal ante lo que establece el artículo 115 de la Constitución federal?, ¿Se requiere una nueva consulta en Ayutla este año para ratificar o no el modelo electivo aprobado en 2015, con miras a la próxima elección municipal de 2021? ¿El Congreso local deberá emitir un nuevo decreto para establecer una nueva fecha para la elección municipal y para la instalación del nuevo órgano electo para el trienio 2021-2024?

Las interrogantes anteriores deben orientar el asunto de fondo. Las aguas de la competencia por el control en ese municipio de la Costa Chica ya comienzan a moverse. Por ejemplo, existe una petición, presentada en septiembre de 2019, de un grupo de ciudadanos de Ayutla que solicitan el cambio de modelo para regresar al sistema partidista. Ante esto, el Tribunal Electoral local en la resolución TEE/JEC/053/2019, ordenó al Instituto electoral que emitiera una respuesta clara y congruente a los peticionarios. En consecuencia, con base en el acuerdo 007/SE/05-02-2020 respondió que deberían ser las propias comunidades, delegaciones y colonias de ese municipio las que, a través de la Asamblea Municipal de Representantes, convoquen directamente a consultas para determinar el cambio o no de modelo electivo. Como puede apreciarse, el asunto de Ayutla aguarda todavía interesantes litigios en torno a uno de los derechos humanos de naturaleza colectiva y política-electoral que la Constitución garantiza a las comunidades y pueblos indígenas.

El asunto no es menor ante el vacío y la omisión legislativa registrada. Por ejemplo, el Poder Constituyente local no ha reconocido constitucionalmente la figura de gobierno municipal indígena de Ayutla, por lo que el Concejo Municipal Comunitario, si bien encuentra su legitimidad en las sentencias del Tribunal Electoral federal que permitieron su elección, no ha contado con el marco jurídico de respaldo en los ordenamientos estatales. Esto es así porque tampoco el artículo 115 de la Constitución federal se ha modificado para reconocer expresamente la existencia jurídica de los municipios pluriétnicos basados en estructuras y cargos de poder diferentes al modelo que encuentra su operación en la presencia de una presidencia municipal, sindicaturas y regidurías.

Tal como lo señalara hace algunos años la investigadora Araceli Burguete:

la institución del municipio libre, en su diseño actual, no permite la realización de los derechos autonómicos indígenas, en virtud de que ignora la diversidad de las formas de organización sociopolítica. Por ejemplo, entre otras cosas, impide el ejercicio del derecho al autogobierno indígena, pues determina una sola modalidad de gobierno local, que es la forma de organización del gobierno local en el nivel nacional. De este modo, al acotar la vigencia de los derechos reconocidos por la vía de la institución del municipio libre, los legisladores no tomaron en cuenta la complejidad de la diversidad cultural propia de las formas de gobierno indígena y las múltiples posibilidades que tiene la integración del ayuntamiento en esas sociedades (Burguete, 2008: 71).

Por lo que el debate jurídico y social continuará entorno a cómo maximizar los derechos sociales y colectivos de carácter político y electoral de las poblaciones indígenas y comunidades afromexicanas en nuestro país y, en particular, en el estado de Guerrero.

Bibliografía

- Burguete Cal y Mayor, Araceli (2008, enero-junio). “Municipios indígenas: por un régimen multimunicipal en México”, *Alteridades*, 18(35): 67-83.
- Carbonell, Miguel (2007). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México/Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- (coord.). 2009. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada y concordada*, Tomo I, Artículos 1-29. 20a. ed. México: Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.
- Gaussens, Pierre (2019a). “Por usos y costumbres: los sistemas comunitarios de gobierno en la Costa Chica de Guerrero”, en *Estudios Sociológicos*, XXXVII(11): 659-687, septiembre-diciembre.
- (2019b) “El papel del Tribunal Electoral federal en la contienda por los usos y costumbres en la Costa Chica de Guerrero”, en Felipe de la Mata Pizaña, Mara Gómez Pérez y Nicolás Loza Otero (coords.). *Justicia electoral y derechos humanos. Incidencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la protección de los derechos humanos*. México: TEPJF.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. S/f. *Memoria relativa al cambio de modelo de elección de autoridades municipales. Ayutla de los Libres, Guerrero*. Chilpancingo de los Bravo: IEPC-Guerrero.
- Roldán Xopa, José (2017). “Comentarios a los párrafos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y apartado A del artículo 2º constitucional”, en José Ramón Cossío Díaz (coord.). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada I*. México: Tirant lo Blanch.