



**INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA DEL ESTADO DE GUERRERO**

## **PLAN DE TRABAJO:**

**PROCESO DE CONSULTA EN EL MUNICIPIO DE SAN LUIS ACATLÁN,  
GUERRERO, PARA DETERMINAR O NO EL CAMBIO DE MODELO DE  
ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES.**

**AGOSTO 2021**



# INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE GUERRERO

## ÍNDICE

|      |   |    |
|------|---|----|
| 1.   | PRESENTACIÓN.....                             | 1  |
| 2.   | ANTECEDENTES.....                             | 1  |
| 3.   | DIAGNÓSTICO .....                             | 1  |
| 4.   | OBJETIVOS.....                                | 5  |
| 4.1. | Objetivo general .....                        | 5  |
| 4.2. | Objetivos específicos.....                    | 5  |
| 5.   | MARCO LEGAL.....                              | 6  |
| 6.   | CARACTERÍSTICAS Y SUJETOS DE LA CONSULTA..... | 7  |
| 7.   | ETAPAS Y ACTIVIDADES.....                     | 8  |
|      | Etapa 1. Actividades previas .....            | 9  |
|      | Etapa 2. Información y difusión.....          | 9  |
|      | Etapa 3. Deliberación y consenso .....        | 9  |
|      | Etapa 4. Resultados.....                      | 10 |
| 8.   | CALENDARIO DE ACTIVIDADES.....                | 11 |

## **1. PRESENTACIÓN**

El presente plan de trabajo constituye un documento técnico orientados para organizar las actividades y acciones a desarrollarse para el proceso de consulta que se implementará en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, a efecto de tener una carta de navegación que permita organizar y dar seguimiento a las actividades a implementarse en las etapas del proceso de consulta.

Así, en el presente documento se especificarán las particularidades del municipio involucrado.

Finalmente, el programa motiva y fundamenta las actividades y acciones a desarrollar en el marco de lo dispuesto en el Reglamento para la Atención de solicitudes para el cambio de Modelo de elección de autoridades municipales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero; en particular, en lo considerado en el Título Cuarto del citado Reglamento.

## **2. ANTECEDENTES**

El 11 de mayo de 2021, autoridades civiles y agrarias del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, solicitaron a este Instituto Electoral el cambio de modelo de elección de autoridades municipales, para elegir las mediante el sistema normativo propio (usos y costumbres).

Derivado de lo anterior, mediante Acuerdo 177/SO/26-05-2021, este Instituto Electoral aprobó la respuesta a la petición formulada por las autoridades civiles y agrarias del municipio de San Luis Acatlán, lo que fue notificado a las y los promoventes en la misma fecha, mediante oficio 1912/2021.

Inconformes con esa determinación, el 2 de junio de este año, se presentó el medio de impugnación en contra del acuerdo 177/SO/26-05-2021 ante el Tribunal Electoral del Estado, lo que fue resuelto por la autoridad jurisdiccional el 25 de junio, dictando la sentencia dentro del expediente TEE/JEC/213/2021, resolviendo modificar el acuerdo impugnado, para los efectos establecidos en dicha ejecutoria.

## **3. DIAGNÓSTICO**

Tribunal Electoral del Estado calificó como fundado el agravio manifestado por los promoventes del Juicio Electoral Ciudadano del municipio de San Luis Acatlán, relativo a la omisión atribuida a este Instituto Electoral, respecto de haber establecido fecha y plazos para el inicio del proceso de consulta previsto en el Libro Quinto de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, ya que si bien el Consejo General

de este Instituto Electoral “se pronunció respecto del inicio de los trabajos para la elaboración de la propuesta de trabajo y calendario relativos a la consulta, efectivamente, no determinó una fecha de inicio”.

Por lo que, la autoridad jurisdiccional consideró que:

En ese sentido, al haberse aprobado un mandato para la elaboración de la propuesta calendario para los trabajos relativos a la consulta, sin que se haya determinado la fecha a partir de la cual se iniciarían las actividades que se incluyen en éstos, y, sin haberle fijado plazo al área técnica para la presentación del proyecto del calendario y de la ruta de trabajo correspondiente, impide, como lo señalan los actores, la materialización del derecho que les ha sido reconocido por la autoridad, máxime cuando el mandato se realizó a partir de las actividades inherentes a los mecanismos consultivos.

Por tanto, lo procedente es ordenar a la autoridad responsable **modifique** el Acuerdo 177/SO/26-05-2021 por el que se aprueba la respuesta a la petición formulada por autoridades civiles y agrarias del municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, en relación a la elección de sus autoridades municipales bajo el Sistema de Usos y Costumbres; **para el efecto de que en la instrucción que realice el área técnica para la elaboración de una propuesta de calendario para los trabajos relativos a la consulta, específicamente, por cuanto hace a las actividades inherentes a los mecanismos consultivos, le señale un plazo para la presentación del calendario de trabajo y determine una fecha cierta y precisa del inicio de los trabajos.**

Con base en lo anterior, el Tribunal Electoral del Estado ordena al Instituto Electoral para efecto de que, en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación de la sentencia, y tomando en cuenta la carga de trabajo con motivo del desarrollo del Proceso Electoral Ordinario de Gubernatura del Estado, Diputaciones Locales y Ayuntamientos 2020-2021, proceda a:

Determinar un plazo para que la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana, a través de la Coordinación de Sistemas Normativos Pluriculturales, presente a la Comisión de Sistemas Normativos Internos, una propuesta de trabajo calendario para los trabajos relativos a la consulta, específicamente, por cuanto hace a las actividades inherentes a los mecanismos consultivos en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.

Determinar la fecha a partir de la cual iniciaran las actividades relativas al inicio del proceso de consulta en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.

Ahora bien, tomando en cuenta lo que ha ordenado la autoridad jurisdiccional, es necesario contextualizar el municipio de San Luis Acatlán, a efecto de estar en condiciones de programar las actividades a realizar con motivo de la consulta que se implementará.

El municipio está integrado por 90 localidades, con una población total de 46,270 personas, de los cuales 23 800 hablan alguna lengua indígena y 4 167 afroamericanas; lo que representa el 55% y 9.01%, respectivamente, en relación a la población total del municipio.

Cabe señalar que, de conformidad con las medidas preparatorias realizadas en el municipio de San Luis Acatlán, realizadas en cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente SUP-JDC-1740/2012, se confirmó la existencia de sistemas normativos internos en el municipio referido<sup>1</sup>, al haber constatado que en las localidades:

“la Asamblea es reconocida como la principal autoridad de la comunidad. En tanto sujeto colectivo expresa la voluntad de todos; se encuentra por encima de los cargos de autoridad civiles o religiosos y es el espacio donde se toman las decisiones más importantes y donde se ponen en juego controles a la propia autoridad.

(...) el peso de la asamblea como la voz colectiva que está por encima de la autoridad, la que regula y vigila el comportamiento de los que mandan, el espacio donde se rinden cuentas y donde incluso si se toman las decisiones equivocadas se tiene la posibilidad de rectificar. Se trata de un sistema de exigencias y obligaciones donde el individuo y especialmente la autoridad se somete a la voz colectiva en la medida que esa decisión es la que permite asumir las tareas necesarias para la vida en común.

(...)

De esta manera la interlegalidad, es decir la interrelación de sistemas jurídicos, define en gran medida las formas en que se han actualizado los sistemas de autoridad indígenas. ... Este marco de referencia resulta central para comprender las formas en que se actualizan los sistemas jurídicos indígenas y especialmente la estructura de su autoridad en las comunidades indígenas de San Luis Acatlán.

En términos generales en todas las comunidades visitadas la estructura de autoridad involucra tanto a las autoridades civiles vinculadas con la Comisaría municipal como a las autoridades agrarias, relacionadas con el Comisariado de bienes ejidales o comunales.

#### 2.4. Usos y costumbres en la elección de las autoridades. Asambleas comunitarias

(...) en las comunidades visitadas pudimos observar cargos de autoridades que son una constante, al tiempo también pudimos constatar variaciones en las formas de asumir los cargos y en el nombre que le dan a sus autoridades.

En consecuencia con ese modelo que en medio de sus similitudes presenta variaciones, ocurre también la elección de autoridades. En la elección de

---

<sup>1</sup> Ver Sierra Camacho, María Teresa y Erika Liliana López López (2013). El Dictamen pericial antropológico y los sistemas normativos indígenas en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero. CIESAS.

autoridades el principal elemento en común es, (...) el peso de la colectividad y el papel otorgado a la asamblea, así como la formalidad que acompaña el procedimiento. En ese sentido, el significado englobante que refiere a la elección de autoridades basada en los usos y costumbres radica en que son electos en asamblea y están sujetos al mandato de la misma. Si bien al decir de algunos vecinos, la elección de autoridades no siempre se hizo en asamblea, sino a partir de procesos de selección de grupos de principales, hoy en día es el procedimiento por excelencia recurrido en todas las comunidades con base en lo que identifican como sus usos y costumbres, que remiten a las variaciones propias de cada comunidad.

(...) En el campo de la elección de autoridades la última reforma a la ley Orgánica del Municipio del estado de Guerrero reconoce a los usos y costumbres como modalidad de la elección, con lo cual hace compatible la norma legal a la legislación nacional e internacional.

El desarrollo de las elecciones no sólo tiene un costado formal-civil, sino que tiene también una dimensión ritual. Este desarrollo ritual se manifiesta igualmente a través de usos y costumbres que incluyen ciertas actividades antes y después de la elección.

Considerando lo anterior y las demás actividades que esta autoridad electoral desahogo en la etapa de medidas preparatorias, le permitieron al Consejo General de este Instituto Electoral, arribar a la siguiente determinación:

XVII. En virtud de la debida valoración de los elementos periciales, documentales y testimoniales que se exponen en el dictamen 002/CEPCUC/22/05/2014, este Consejo General, determina y confirma la existencia histórica de un sistema normativo interno que se reconoce como válido y que utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos, así como para la elección de sus autoridades en el Municipio de San Luis Acatlán, Guerrero.<sup>2</sup>

Bajo este contexto, este plan de trabajo contempla las etapas del proceso de consulta precisadas en el artículo 464 de la Ley 483, concernientes a:

II. Consulta. Derivado de la existencia del sistema normativo interno, el Instituto Electoral deberá desarrollar la consulta en dos momentos:

- a) Fase informativa. Consistente en implementar una campaña de difusión adhesiva, con la finalidad de que las comunidades del municipio en cuestión, cuenten con la información necesaria para tomar una determinación y, en su caso, las posibles afectaciones sociales, culturales o respecto a sus derechos reconocidos que la medida implique. Entre otras actividades, el Instituto Electoral celebrará asambleas comunitarias informativas, para informar a la población respecto a los métodos de elección de partidos políticos y del sistema normativo interno o usos y costumbres.

---

<sup>2</sup> Resolución 006/SO/22-05-2014

- b) Fase de consulta. En ella participarán los ciudadanos del municipio en cuestión, debiendo sujetarse a lo establecido en los acuerdos, lineamientos o reglamentos que al efecto se aprueben. Para lo cual, se implementarán asambleas comunitarias de consulta.

Sin embargo, dada la naturaleza de las consultas en materia indígena, es necesario definir previamente con las comunidades involucradas, a través de sus autoridades representativas, los lineamientos mediante los cuales se desarrollará la consulta.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. Objetivo general**

Desarrollar el procedimiento de consulta en el municipio de San Luis Acatlán, Guerrero, para que la ciudadanía determine si están de acuerdo en elegir a sus autoridades municipales a través del sistema normativo interno (usos y costumbres) o, en su caso, continuar con el sistema de partidos políticos y candidaturas independientes.

### **4.2. Objetivos específicos**

- Realizar actividades operativas y de organización relativa a la consulta en el municipio de San Luis Acatlán; esto es, reuniones de trabajo con las y los promoventes, autoridad municipal, autoridades de las localidades y los que así se determine por la Comisión de Sistemas Normativos Internos, relacionados con el procedimiento de consulta.
- Implementar los mecanismos pertinentes para brindar la información necesaria y suficiente respecto de la realización, contenidos y finalidad de la consulta, a efecto de que la ciudadanía cuente con los elementos objetivos para una participación efectiva, informada y libre.
- Coordinar la realización de asambleas informativas en cada una de las localidades que conforman el municipio, en las que se explicará las características del sistema de partidos políticos y del sistema normativo interno; las implicaciones que lleve consigo elegir una u otra opción; y formas en que se participará y se desarrollarán las asambleas de consulta.
- Coordinar la realización de asambleas de consulta en cada una de las localidades del municipio, en las que se pondrá a consideración y decisión la opción de cambiar o no del modelo de elección de sus autoridades municipales.

## **5. MARCO LEGAL**

### **CONSTITUCIONALES**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **NORMAS INTERNACIONALES**

- Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales;
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;
- Convención Americana sobre Derechos Humanos y criterios de la Corte Interamericana;

### **LEGISLACIÓN FEDERAL**

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;
- Ley General de Partidos Políticos.

### **LEGISLACIÓN LOCAL**

- Constitución Política del Estado de Guerrero;
- Ley 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero;
- Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero.
- Reglamento para la Atención a solicitudes de consulta de cambio de modelo de elección de autoridades municipales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

### **CRITERIOS Y SENTENCIAS**

- Sentencia SDF-JDC-545/2015
- Sentencia SUP-JDC-1740/2012
- Sentencia TEE/JEC/213/2020
- Jurisprudencia 12/2013 de la Sala Superior, Comunidades indígenas. el criterio de autoadscripción es suficiente para reconocer a sus integrantes.



- Tesis LXXXVII/2015 de la Sala Superior, Consulta previa a comunidades indígenas. requisitos de validez de la realizada por autoridad administrativa electoral, cuando emita actos susceptibles de afectar sus derechos;
- Tesis XII/2013, de la Sala Superior, Usos y costumbres. Requisito de validez de las consultas en comunidades y pueblos indígenas para celebrar elecciones.
- Recomendación general No. 27/2016 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

## 6. CARACTERÍSTICAS Y SUJETOS DE LA CONSULTA

Las consultas hacia pueblos indígenas y Afromexicanos, deben cumplir al menos con las siguientes características:

1. **Previa:** es decir, antes de adoptarse cualquier acción o medida que sea susceptibles de afectarles sus derechos.
2. **Libre:** esto implica que el proceso de consulta debe estar libre de interferencias externas y exento de coerción, intimidación y manipulación.
3. **Informada:** consiste en proveer a las comunidades que serán afectadas, de forma completa, comprensible, veraz y suficiente, que les permita adoptar una decisión adecuada a sus necesidades.
4. **De buena fe:** lo que implica la ausencia de coerción del Estado o de agentes que actúen con su autorización. Así, se entiende que la consulta no debe agotarse en un mero trámite forma, sino que debe concebirse como un “verdadero instrumento de participación”.
5. **Procedimientos culturalmente adecuados:** se refiere a los que los pueblos usen para debatir sus asuntos y en particular a través de sus instituciones representativas.
6. **Pertinencia cultural:** implica observar el principio de igualdad y no discriminación, reconocer las especificidades de los sujetos de consulta y evitar reproducir patrones de desigualdad durante el proceso. Asimismo, implica, conducirse con buena fe, respetar la cultura, lengua, identidad y tradición oral, respetar sus condiciones, exigencias, formas de decidir y plantear sus argumentos.

Aunado a lo anterior, es necesario precisar que, en la consulta, se tiene la participación de las siguientes figuras:

1. Sujetos de consulta: se trata en este caso, de las y los ciudadanos del municipio de San Luis Acatlán.
2. Sujetos que realizan la consulta:
  - Órgano técnico de consulta
  - Órgano garante
  - Comité técnico asesor
  - Grupos asesores de academia
  - Organizaciones de la sociedad civil

En primer lugar, es claro que, en este proceso de consulta, la autoridad responsable es el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, dada la naturaleza de la consulta y las competencias legales con las que cuenta esta autoridad para llevar a cabo el proceso referido.

Por cuanto hace a los primeros, los constituye la propia Comisión de Sistemas Normativos Internos, así como el área técnica denominada Coordinación de Sistemas Normativos Pluriculturales, especializados en el tema de consulta a pueblos y comunidades indígenas para determinar o no el cambio de modelo de elección de autoridades municipales; tal como se realizó en el municipio de Ayutla de los Libres (2015).

Respecto del órgano garante y el comité técnico asesor, serán las instancias que se convoquen por este Instituto Electoral, a efecto de que participen en determinadas etapas de la consulta, dotando así de mayores elementos de certeza a las actividades a realizar y, en la medida de sus facultades y atribuciones.

Respecto del grupo de asesores y las organizaciones de la sociedad civil, tendrán plena participación a partir de la convocatoria que este organismo electoral emitirá para que, en el momento oportuno, participen en aquellas actividades donde acompañen y, en su caso, asesoren a la ciudadanía que se consultará si así se requiere.

## **7. ETAPAS Y ACTIVIDADES**

Con la finalidad de tener organizado el proceso de consulta en el municipio de San Luis Acatlán, que permita al propio Instituto, pero sobre todo a la ciudadanía de las localidades de dicha municipalidad, ubicarse en tiempo y modo con respecto al proceso consultivo, es necesario establecer con claridad las etapas y sus actividades a implementarse en cada una de ellas, las cuales, de manera enunciativa y no limitativa, son las siguientes:

### **Etapa 1. Actividades previas**

1. Reuniones de trabajo para el consenso de las actividades con promoventes, autoridades del municipio y las autoridades de las localidades.
2. Validación de los lineamientos por parte de las autoridades de las comunidades de los municipios, para establecer las reglas y procedimientos bajo los cuales se desarrollará la consulta.
3. Solicitud de información a la autoridad municipal y a las autoridades de cada localidad, para integrar el estadístico de la ciudadanía con derecho a voto en las asambleas.
4. Preparación de todos y cada uno de los materiales, insumos, así como la documentación que se requerirá.

### **Etapa 2. Información y difusión**

5. Implementación de una campaña de difusión a través de los medios de comunicación adicionales, en español y en lenguas indígenas del municipio a efecto de informar a la ciudadanía del municipio sobre el procedimiento y las preguntas que serán objeto de votación en cada localidad en el momento de ser consultados.
6. Publicación, distribución y colocación de materiales publicitarios: infografías, trípticos, carteles, lonas, convocatorias, anuncios, spots y perifoneo informativos relativas a la consulta en las comisarías, delegaciones y los lugares más concurridos por la ciudadanía de cada localidad y cabecera municipal.
7. Implementación del programa de capacitación para las y los servidores públicos del Instituto Electoral que acudirán a las asambleas informativas y de consulta en el municipio.
8. Realización de la invitación para que participen como observadores especiales de las asambleas informativas y de consulta las instituciones públicas, organismos defensores de los derechos humanos e instituciones académicas.

### **Etapa 3. Deliberación y consenso**

9. Emisión de la convocatoria dirigida a la ciudadanía del municipio para que acudan a las asambleas informativas conforme al calendario que se apruebe para tal efecto.
10. Desarrollo de las asambleas informativas en las localidades de cada municipio, en los lugares acostumbrados a reunirse por la ciudadanía de cada comunidad, delegación o colonia, en las fechas que así se determinen para cada caso.

11. Emisión de la convocatoria dirigida a la ciudadanía del municipio para que acudan a las asambleas de consulta conforme al calendario que se apruebe para tal efecto.
12. Desarrollo de las asambleas de consulta en las localidades de cada municipio, en los lugares determinados por la autoridad de cada comunidad, delegación y colonia.

#### **Etapas 4. Resultados**

13. Realización del cómputo total de la votación emitida en cada comunidad, delegación o colonia en cada municipio, cinco días hábiles siguientes a la realización de la última asamblea comunitaria de consulta.
14. Integración y remisión al Consejo General del informe sobre los resultados de la consulta realizada en el municipio de San Luis Acatlán, respectivamente.
15. Emisión del acuerdo mediante el cual se valida el procedimiento y los resultados de la consulta realizada en cada municipio.
16. Notificación al Congreso del Estado, respecto de los resultados de la consulta.
17. Implementación de acciones de difusión en ambos municipios, para dar a conocer los resultados de la consulta y generar certeza de los mismos entre la ciudadanía.

## 8. CALENDARIO DE ACTIVIDADES

| N/P | Etapa                          | Actividades  | Responsable           | Mes/Año |       |            |                 |     |
|-----|--------------------------------|--|-----------------------|---------|-------|------------|-----------------|-----|
|     |                                |  |                       | Ago     | Sep   | Oct        | Nov             | Dic |
| 1   | <b>Actividades previas</b>     | Elaboración, consenso y validación de Lineamientos para la consulta por las autoridades comunitarias.  | CSNP y DEECyPC        | 2-31    | 19    |            |                 |     |
| 2   |                                | Preparación de materiales publicitarios, formatos y documentación para la consulta (convocatorias, spots, trípticos, lonas, carteles, avisos y documentación requerida). | CSNP y DEECyPC        | 2-31    |       |            |                 |     |
| 3   |                                | Aprobación de los Lineamientos, así como los materiales publicitarios, formatos y documentación.   | CSNI y CG             |         | 20-24 |            |                 |     |
| 4   | <b>Información y difusión</b>  | Difusión del procedimiento y contenido de la consulta.   | UTCS-CSNP             |         | 1     | 30         |                 |     |
| 5   |                                | Capacitación al personal que participará en las asambleas informativas y de consulta.  | CSNP y DEECyPC        |         | 1     | 30         |                 |     |
| 6   |                                | Emisión y difusión de la convocatoria para la consulta.  | UTCS y CSNP           |         | 17    |            |                 |     |
| 7   |                                | Desarrollo de las asambleas informativas por localidad.  | DEEC, PC, CSNP y CSNI |         |       | 2,3,9 y 10 |                 |     |
| 8   |                                | Difusión de la convocatoria para la consulta.  | UTCS y CSNP           |         |       | 29         |                 |     |
| 9   | <b>Deliberación y Consenso</b> | Desarrollo de las asambleas de consulta.   | DEEC, PC, CSNP y CSNI |         |       |            | 20, 21, 27 y 28 |     |
| 10  |                                | Cómputo municipal de la votación emitida en las asambleas comunitarias de la consulta.   | CSNI                  |         |       |            | 29-30           |     |

| N/P | Etapa             | Actividades  | Responsable    | Mes/Año |     |     |     |       |
|-----|-------------------|--|----------------|---------|-----|-----|-----|-------|
|     |                   |  |                | Ago     | Sep | Oct | Nov | Dic   |
| 11  |                   | Presentación del informe de resultados obtenidos en la consulta.   | CSNI           |         |     |     |     | 3     |
| 12  | <b>Resultados</b> | Emisión del Acuerdo por el que se aprueban los resultados y se valida la consulta realizada.   | CSNI y CG      |         |     |     |     | 8     |
| 13  |                   | Notificación de los resultados al Congreso del Estado de Guerrero, así como a las y los promoventes del cambio de modelo de elección de autoridades municipales. | CSNP y DEECyPC |         |     |     |     | 9-10  |
| 14  |                   | Difusión de los resultados de la consulta  | UTCS y CSNP    |         |     |     |     | 10-17 |