

Cuando los pueblos gobiernan: democracia comunitaria y pluralismo jurídico en Ayutla de los Libres (2018-2024)

Uriel Leal Ramírez¹

Universidad Autónoma de Guerrero

8444@uagro.mx

México

*When the People Govern: Community Democracy
and Legal Pluralism in Ayutla de los Libres (2018–2024)*

Recibido: 11 de noviembre de 2025

Aceptado: 18 de diciembre de 2025

Resumen

Este artículo analiza la transición del sistema electoral de partidos políticos hacia un sistema normativo interno basado en usos y costumbres en el municipio de Ayutla de los Libres, Guerrero, materializada en la elección municipal de 2018 y sostenida en los procesos de 2021 y 2024. Desde un enfoque teórico anclado en el pluralismo jurídico, la democracia comunitaria y la autonomía indígena, y mediante una metodología cualitativa basada en el estudio de caso y el análisis documental, se examinan las controversias legales y políticas que acompañaron este proceso. La hipótesis sostiene que la elección por usos y costumbres no constituye una anomalía democrática, sino una reconfiguración legítima del poder político local frente a la crisis del sistema de partidos. El objetivo es demostrar que este modelo expresa una forma de democracia plural, intercultural y sustantiva impulsada por los pueblos originarios como sujetos políticos.

¹ Profesor-investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero. <https://orcid.org/0009-0008-8045-5799>

Palabras clave

Pluralismo jurídico, democracia comunitaria, usos y costumbres, autonomía indígena, partidos políticos, México.

Abstract

This article analyzes the transition from a party-based electoral system to an indigenous normative system grounded in uses and customs in the municipality of Ayutla de los Libres, Guerrero, implemented in the 2018 municipal election and sustained in the 2021 and 2024 electoral processes. Drawing on a theoretical framework that integrates legal pluralism, community democracy, and indigenous autonomy, and using a qualitative case-study approach based on documentary analysis, the article examines the legal and political disputes surrounding this transformation. The central hypothesis argues that elections based on uses and customs do not represent a democratic anomaly, but rather a legitimate reconfiguration of local political power in response to the crisis of the party system. The article demonstrates that this electoral model embodies a plural, intercultural, and substantive form of democracy driven by indigenous peoples as political actor.

Keywords

Legal pluralism, community democracy, uses and customs, indigenous autonomy, political parties, Mexico.

Introducción

El presente documento analiza el proceso de transición del sistema electoral nacional basado en partidos políticos hacia un sistema normativo interno sustentado en los usos y costumbres de los Pueblos Originarios del municipio de Ayutla de los Libres, en el estado de Guerrero, donde habitan pueblos tlapanecos, mixtecos y población mestiza. Este cambio se materializó en la elección municipal de 2018, constituyendo un hito político-electoral a nivel estatal. El análisis examina la actuación de diversos actores institucionales —partidos políticos, Congreso del Estado, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC), Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG) y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)— frente a la implementación del nuevo sistema electoral, así como su aplicación concreta en la jornada del 15 de julio de 2018. Dicho modelo se ha mantenido vigente en los procesos de 2021 y 2024. Asimismo, se considera la reciente conformación del municipio Tu'un Savi, integrado mayoritariamente por comunidades mixtecas, cuyas autoridades también fueron electas mediante un sistema similar.

Marco teórico

El estudio se inscribe en un marco teórico que articula pluralismo jurídico, democracia comunitaria y autonomía indígena, permitiendo comprender que el tránsito desde el sistema partidista hacia un sistema normativo propio no constituye una anomalía democrática, sino una reconfiguración del poder político local en un contexto de crisis del modelo representativo liberal. Desde el pluralismo jurídico, el derecho es entendido como un campo en el que coexisten múltiples sistemas normativos con legitimidades diferenciadas, cuestionando la visión monocultural del Estado moderno y abriendo disputas por el reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas.

En México, el reconocimiento constitucional del derecho a la libre determinación y autonomía indígena ha generado tensiones persistentes entre el derecho estatal y las prácticas normativas comunitarias, especialmente en el ámbito electoral, históricamente dominado por los partidos políticos. El caso de Ayutla muestra cómo el pluralismo jurídico puede concretarse en un modelo alternativo de gobierno municipal basado en asambleas deliberativas, normas comunitarias y mecanismos propios de legitimación.

Desde una perspectiva politológica, esta experiencia obliga a repensar la democracia más allá del paradigma liberal-representativo. Las formas de democracia comunitaria se sustentan en principios como la deliberación colectiva, la centralidad de la asamblea, la publicidad del voto y la rotación de cargos, constituyendo racionalidades políticas alternativas y no formas deficitarias de democracia. En Ayutla, la representación política no desaparece, sino que se redefine a partir del reconocimiento comunitario, el servicio previo y la participación permanente en la vida colectiva. La autonomía indígena se expresa aquí como una práctica política construida en escenarios de disputa institucional. En Ayutla, fue el resultado de una prolongada lucha legal y política entre 2015 y 2018, en la que el TEPJF desempeñó un papel central al reconocer la legitimidad del sistema normativo interno y la facultad normativa de las asambleas comunitarias. Este proceso evidencia, además, la crisis estructural del sistema de partidos a nivel local, caracterizado por prácticas de exclusión y control patrimonial del poder. La elección por usos y costumbres y la conformación de un gobierno municipal comunitario constituyen una expresión

concreta de democracia plural, intercultural y situada, que interpela tanto a la teoría política clásica como a las prácticas institucionales contemporáneas.

Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas en Guerrero del 2011

Para la aprobación de la Ley 701 de Reconocimiento de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Guerrero, en el año 2011, en diversas asambleas regionales se sostuvo que dicha norma debía ser objeto de consulta, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. En ese sentido, se solicitó a las instituciones responsables que llevaran a cabo una consulta libre, previa e informada. No obstante, la ley fue publicada el 8 de abril de 2011 sin haberse realizado una consulta a la totalidad de los pueblos originarios, limitándose únicamente a la celebración de dos foros, efectuados los días 20 y 29 de junio de 2010, en los municipios de Tlapa de Comonfort y Chilpancingo de los Bravos, respectivamente.

Siete años después, dicha ley fue reformada (DOE, 24/08/2018) en atención a la Recomendación 9/2016 emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la cual se señaló la necesidad de introducir diversas modificaciones con el propósito de evitar conflictos con los pueblos originarios y fortalecer el reconocimiento y ejercicio de sus derechos. En el artículo 26 de la ley en comento se ratificó el derecho de los pueblos originarios a ejercer su libre determinación y, en consecuencia, su autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; y III. Elegir, de conformidad con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades políticas o representantes, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad y fomentando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos.

La reforma constitucional de 2014, en el estado de Guerrero

La exigencia de los PO, expresada a través de diversos foros, así como mediante organizaciones como el Consejo Guerrerense 500 años de Resistencia Indígena, Negra y Popular; Consejo de Pueblos del Alto Balsas; Unión de Ejidos y Comunidades “Luz de la Montaña”; y Unión Regional de Ejidos de la Costa Chica (URECH), entre otras, han consistido en proponer y demandar de maneta sostenida el reconocimiento de los derechos de los pueblos Nahuas, N̄u savi, Me’phaa, N̄ancue ñom daa y Afromestizos en la CPEUM y en la CPE. Estas propuestas se orientaron a adecuarla el marco constitucional local a la reforma realizada el 2011 al artículo 1° de la Constitución federal, la cual buscó armonizar el orden jurídico interno con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, incluyendo a los pueblos originarios y a las comunidades afromestizas.

El 29 de abril de 2014 se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto 453, referente a la Reforma Integral de la Constitución Política del Estado de Guerrero. Mediante dicha reforma, se adicionó el capítulo sobre los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, elevando a rango constitucional sus derechos reconocidos en la Ley 701. En este marco, se reconoció que el Estado de Guerrero “sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural en sus pueblos originarios indígenas, particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afromexicanas” (CPE, art. 8).

Se trata de una reforma de gran relevancia, como lo evidencian las modificaciones a los artículos 9 y 11, en las cuales se ratificó lo establecido en la legislación secundaria: al reconocer el derecho de los pueblos originarios a la libre determinación y a la autonomía, a decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural, así como a elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales a sus autoridades políticas o representantes, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de igualdad.

Controversias legales y políticas para el cambio de sistema electoral (los partidos políticos)

Los partidos políticos, independientemente de su ideología, se habían convertido en instituciones de poder consolidando y fortaleciendo a los poderes facticos: cacicazgos y en varios casos, la presunción de la colusión de actores políticos importantes con el crimen organizado; manteniendo una democracia procedimental, excluyente y discriminatoria contra los PO, como sujetos políticos. Dolosa y perversamente habían ejercido el poder público excluyéndolos, queriendo desaparecer su mística y cosmovisión como sujetos colectivos. Las elites partidistas, bajo una concepción patrimonialista del poder, fueron el principal problema que pervertía la democracia electoral y en muchos casos, en contubernio con las autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales locales trataron de impedir el ejercicio libre y autónomo como parte de sus derechos colectivos. Empero a pesar de ello, los PO, han logrado destruir gran parte del universo de obstáculos referente a la discriminación y a la exclusión política-electoral, impuesta por los partidos, quienes habían controlado el poder público.

Los mismos partidos se han transformado en grupos de poder que fortalecen cacicazgos regionales e imponen un modelo de democracia partidista que no tolera la participación de los pueblos indígenas como sujetos políticos. En la práctica las cúpulas partidistas (...) se han transformado en el principal obstáculo de la democracia, porque la decisión libre y autónoma que ejercen los pueblos como parte de su derecho colectivo a la libre determinación es descalificada e impugnada de manera sistemática ante los tribunales electorales. (Barrera, 2018)

El largo y sinuoso camino de la legalidad

El 26 de junio de 2014, los pueblos originarios del Municipio de Ayutla, inspirados en la experiencia de San Francisco Che-

rán, en el Estado de Michoacán —donde la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal (TEPJF) resolvió uno de los juicios ciudadanos electorales de mayor trascendencia en el sistema jurídico mexicano, radicada bajo el expediente SUP-JDC-9167/2011, conocido también como caso Cherán— iniciaron su propia exigencia para adoptar un sistema electoral basado en usos y costumbres propias de la región. La sentencia emitida por el TEPJF sentó las bases para que para que la SCJN, en la controversia constitucional 32/2012, promovida por el Consejo Mayor del Gobierno Comunal de Cherán, reconociera la legitimación y facultades de un gobierno municipal electo mediante sistemas normativos propios.

Con este antecedente, y tras analizar y aprobar su propio modelo de elección en las asambleas comunitarias, los 57 delegados municipales, presidentes de colonias, comisarios comunales y agrarios de Ayutla de los Libres, solicitaron al IEPC, que la elección municipal del 2015 se realizara conforme a sus usos y costumbres. Un año después, el 4 de junio, el Consejo General del IEPC, mediante el acuerdo 162/SE/04-06-2015, declaró que no podía acceder a la petición, argumentando la proximidad de las elecciones y la realización simultánea de un proceso similar en el Municipio de San Luis Acatlán.

Cómo entender la demanda de Juicio Ciudadano

Como consecuencia de lo anterior, el 4 de junio de 2015, los representantes de los Pueblos Originarios, presentaron vía *Per Saltum*, una demanda de Juicio Ciudadano, ante la Sala Superior del TEPJF, registrada como SDF-JDC-545/2015. En dicha impugnación solicitaron que se ordenara a la autoridad electoral dar trámite inmediato a su petición. Argumentando que la respuesta tardía del IEPC, vulneraba el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita para la comunidad indígena que representaban, además de constituir un trato discriminatorio y una falta de respeto a la buena fe y a la confianza depositada en la autoridad electoral local al presentar su solicitud.

Resolución

El 25 de junio del 2015, la Sala Regional del TEPJF, resolvió el Juicio Ciudadano y modificó el segundo punto del Acuerdo 162/SE/04-06-2015. Señaló que, al retomar los trabajos hasta el 5 de mayo del 2015 —un año después de haberse presentado la solicitud— el IEPC incurrió en una simulación que perjudicó a las comunidades promoventes y lesionó sus derechos político-electorales (SDF-JDC-545/2015). En la misma resolución ordenó al IEPC que, en un plazo máximo de tres meses realizara las acciones necesarias para concluir las medidas preparatorias establecidas en el Acuerdo 151/SE/27-05-2015, con el fin de verificar y determinar la existencia histórica de sistemas normativos interno de los PO. En caso de resultar positiva dicha verificación, el Instituto debía iniciar de inmediato las consultas correspondientes para determinar si la mayoría de la población del municipio prefería celebrar sus comicios conforme a sus normas tradicionales o continuar con el sistema electoral basado en partidos políticos.

La consulta, controversias, diálogo, paz, civilidad y armonía

A partir de esta resolución y bajo la presión ciudadana —aun con la oposición de los partidos políticos y de la propia autoridad municipal, la alcaldesa— Hortencia Aldaco Quintana, esposa del anterior presidente municipal Severo Castro, intentó sustituir delegados y comisarios municipales por personas afines a sus intereses para manipular el proceso. Sin embargo, las autoridades de las comunidades mephaa, mixtecas y de las colonias mestizas denunciaron la maniobra y lograron impedirla.

Las denuncias más recurrentes señalaban que, desde el ayuntamiento, se compraban votos, repartían despensas y se amenazaba con retirar programas sociales. En cuatro colonias de la cabecera municipal —San José, La Villa, Cruz Alta y Piedra de Zopilote— se realizaron las asambleas en las fechas acordadas con el IEPC, pero no fueron consideradas válidas debido a la ausencia del personal del Instituto. Las personas que habían resultado ganadoras se negaron a repetir las asambleas, argumentando que las autoridades municipales aprovecharían la oportunidad para comprar votos.

Ante esta situación, el lunes 19 de marzo del 2018, se organizó una manifestación en la que participaron alrededor de mil

personas provenientes de las colonias en conflicto y de otras comunidades. Marcharon por las calles, se concentraron frente al ayuntamiento, y realizaron un bloqueo intermitente en la carretera. En mantas y pancartas se leía: “Exigimos respeto, diálogo, paz y seguridad en la elección por usos y costumbres”; “Exigimos la imparcialidad en el proceso electivo de usos y costumbres”; “Exigimos que la presidenta municipal y los partidos saquen mano negra de la elección por usos y costumbres”, entre otras, querían que la presidenta municipal y los partidos políticos dejaran de intervenir.

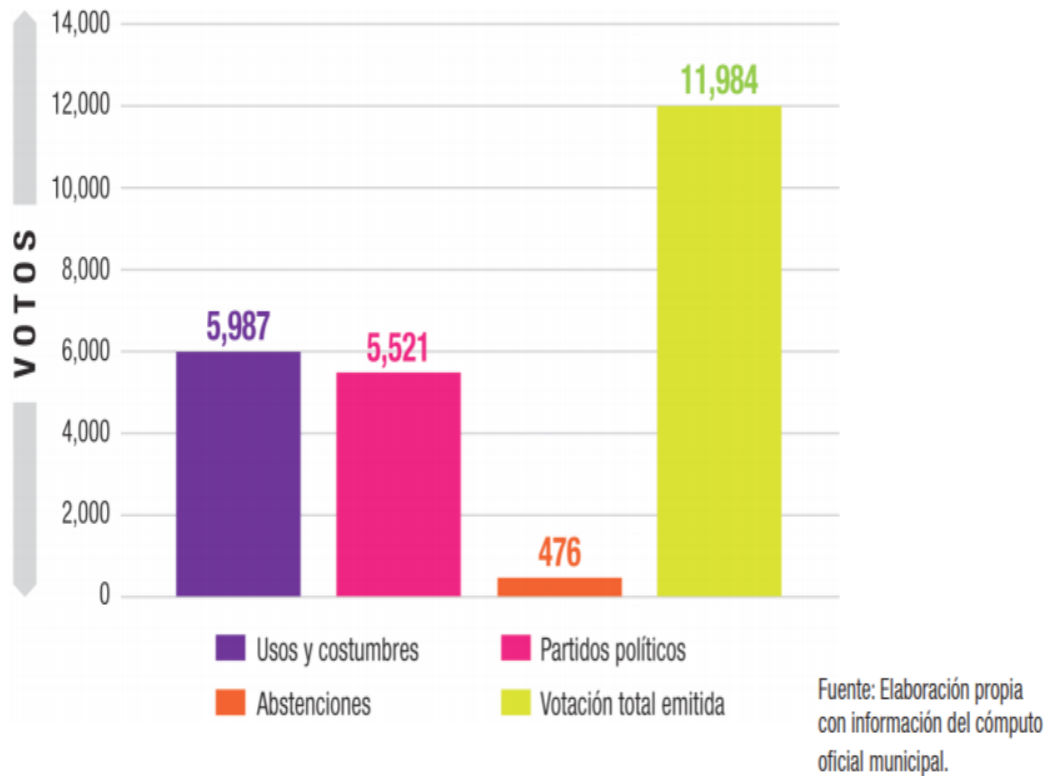
El martes 20 de marzo del 2018, se celebró una larga y compleja reunión en las instalaciones del IEPC, en Chilpancingo, con la participación de los promotores del sistema electoral por usos y costumbres, funcionarios del Instituto, representantes del gobierno estatal y la alcaldesa de Ayutla. Finalmente, se firmó un Acuerdo de diálogo y paz, civilidad y armonía. Paralelamente, el Congreso local aprobó un exhorto dirigido al entonces exgobernador, Héctor Astudillo Flores y a la presidenta municipal, a fin de contribuir al buen desarrollo del proceso.

Asambleas informativas, elección por la vía de partidos políticos o por usos y costumbres

En este contexto político-legal, durante los días, 19, 20, 23, 26 y 27 de septiembre del 2018, se llevaron a cabo asambleas informativas en 107 localidades y 31 colonias de la cabecera municipal. Posteriormente, los días 10, 11, 17 y 18 de octubre del mismo año, se realizaron asambleas comunitarias en la que se consultó a la población sobre el sistema de elección de las autoridades municipales: si debía mantenerse la vía de los partidos políticos o adoptarse el modelo de usos y costumbres. El 19 de octubre del mismo año, se realizó el cómputo, los resultados fueron muy cerrados, 5,987 votos a favor de la elección por usos y costumbres, 5,521 votos a favor de la elección por sistemas de partidos políticos, y 476 abstenciones. El día 22, el IEPC, emitió el Acuerdo 196/SE/22-10-2018, mediante el cual aprobó el informe final de la Consulta.

Imagen 1

Votación emitida en la consulta para determinar el cambio de modelo de elección



Fuente: Memoria del Proceso Electivo por Sistemas Normativos Propios Ayutla de los Libres, Guerrero, 2018, p. 123.

Análisis de las formas de votación

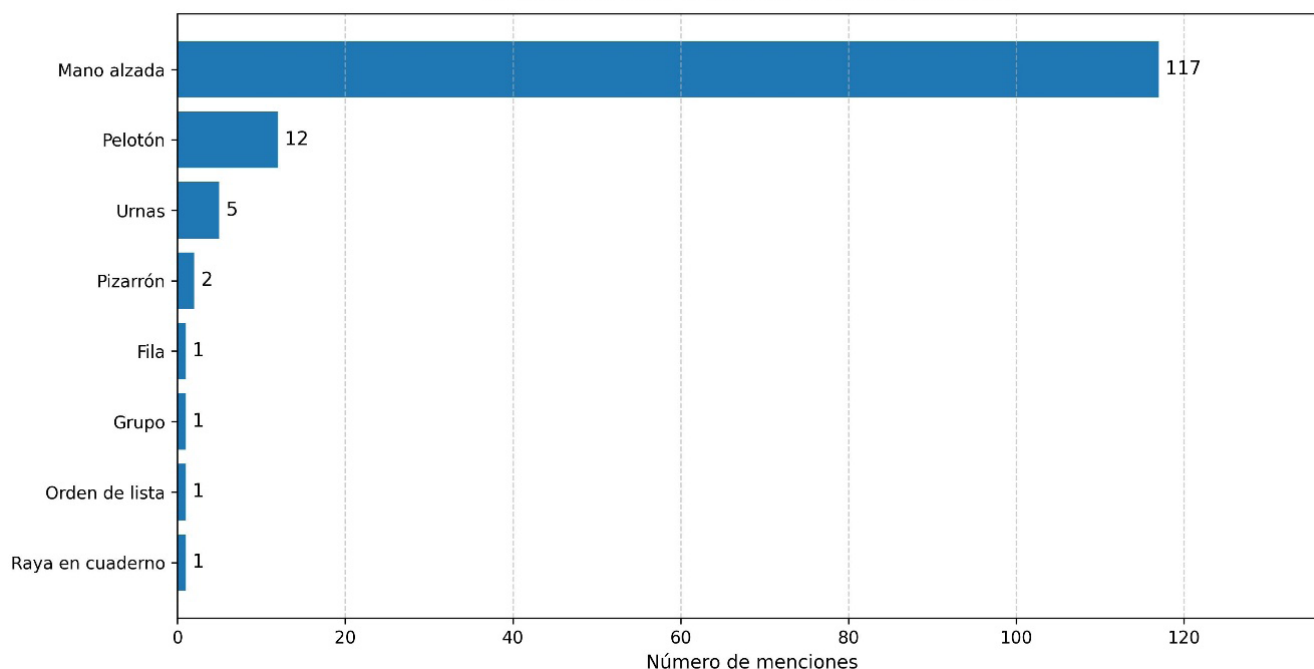
En lo referente a las modalidades de votación, cada comunidad aplica prácticas distintas. Para definir el modelo de elección de las autoridades municipales, recurrió a diversos métodos; sin embargo, predominó la votación a mano alzada, seguida del mecanismo conocido como Pelotón y, en tercer lugar, el voto mediante urnas.²

² Mano alzada, los participantes levantan la mano para mostrar su preferencia por algún candidato; Pelotón, en esta forma de votación gana la propuesta que reúne el “pelotón” más grande; Pizarra, cada participante marca en un pizarrón o escribe los nombres de los candidatos de su preferencia; Fila, forma de votación donde

Aunque las demás formas de votación son practicadas en menor medida, representan una muestra clara de la diversidad y riqueza de sus usos y costumbres. Ver cuadro de abajo. En total participaron 141, comunidades, colonias y delegaciones.

Cuadro 1

Consulta municipal para el cambio de modelo de elección (2018)
Modalidades de registro del voto reportadas



Fuente: Memoria del Proceso Electivo por Sistemas Normativos Propios. Ayutla de los Libres, Guerrero, 2018, p. 126.

los electores se forman en apoyo a determinado candidato; Grupo los electores se organizan en grupos y gana el más grande; Pregunta individual cada elector manifiesta de viva voz su apoyo; y Urna, cada elector emite su decisión de forma secreta depositando su voto en ella.

³⁾ Recursos de apelación: TEE/SSI/RAP/033/2015 y TEE/SSI/RAP/035/2015 y los Juicios Ciudadanos locales TEE/SSI/JEC/112/2015 y TEE/SSI/JEC/115/20125, fueron acumulados al primero de ellos

⁴⁾ Expedientes: SDF-JRC-1/2016, SDF-JRC-2/2016, SDF-JRC-3/2016, SDF-JRC-4/2016, SDF-JDC-21/2016, SDF-JDC-22/2016 y SDF-JDC-24/2016..

Los Partidos políticos y su posición jurídica y política ante el nuevo sistema electoral

El 26 de octubre y el 09 de noviembre del 2015, el PRI, PVEM y el PRD, interpusieron diversos recursos de apelación y demandas de Juicio Ciudadano,³ ante el TEEG, impugnando el acuerdo y diversos actos de fondo y forma referentes a la Consulta. El 4 de febrero del 2016 el TEEG, resolvió los expedientes TEE/SSI/RAP/033/2015 y acumulados, desechando las demandas presentadas.

Revisión Constitucional Electoral y Juicios Ciudadanos
En contra de la resolución, nuevamente los partidos políticos, interpusieron ante la Sala regional del TEPJF, demandas de Revisión Constitucional Electoral y de Juicios Ciudadanos⁴ El 4 de marzo de 2016, un mes después, la Sala Regional, revocó la resolución emitida el 4 de febrero, expedientes TEE/SSI/RAP/033/2015 y sus acumulados, para que el TEEG, analizara los escritos primigenios de demanda. El 31 del mismo mes, el TEEG resolvió revocar el Acuerdo 196/SE/22-10-2015, aprobado por el IEPC, en la sesión extraordinaria del 22 de octubre

de 2015; ordenando al Instituto que dictara un nuevo acuerdo debidamente fundado y motivado, y determinara la validez o no, de la Consulta. Mediante la resolución 023/SE/15-04-2016, el 15 de abril de 2016, el IEPC, aprobó el Acuerdo 196/SE/22-10-2015, validando la Consulta.

Recursos de Apelación, demandas de Juicios Electorales Ciudadanos y la invalidez de la consulta

Como consecuencia de lo anterior, los días 19, 21 y 25 de abril del mismo año, los partidos políticos, presentaron ante el TEEG, dos recursos de Apelación y tres demandas de Juicios Electorales Ciudadanos,⁵ con el propósito de invalidar el Acuerdo 196/SE/22-10-2015. Argumentando violaciones a sus derechos y a los de los habitantes del Municipio, señalando principalmente: una difusión deficiente, preguntas mal elaboradas o no traducidas al idioma correspondiente, ausencia de traductores en las asambleas, mesas integradas por personas no autorizadas y armadas durante los días de la Consulta, principalmente.

En relación a las irregularidades procedimentales, refirieron inconsistencias en el padrón electoral; asambleas en las que la votación superaba la cantidad de electores registrados; asambleas realizadas con menos de la mitad de los miembros de la comunidad o colonia; discrepancias entre los asistentes a las asambleas informativas y los que participaron en la consulta; participación de personas sin identificación, instalación anticipada de mesas receptoras de la Consulta, cambios injustificados de horarios; y baja participación ciudadana, principalmente. El 9 de junio del 2016, el TEEG, resolvió TEE/ los expedientes SSI/RAP/011/2016 y acumulados, declarando nulos todos los actos referentes a la información y difusión de las asambleas informativas y de Consulta. En consecuencia, revocó el Acuerdo 196/SE/22-10-2015, ordenando al IEPC, una nueva Consulta, al considerar que lo argumentado por los partidos políticos, se habían acreditado.

Juicios Ciudadanos de los Pueblos Originarios

Inconformes con la sentencia del TEEG, los representantes de los Pueblos Originarios interpusieron, los días 15 y 16 de junio del 2016, demandas de Juicio Ciudadano ante la Sala Regional del TEPJF.⁶ En dichas impugnaciones solicitaron la revocación de la sentencia impugnada, al considerar que el TEEG, no había

⁵ .Recursos de apelación: TEE/SSI/RAP/011/2016 y TEE/SSI/RAP/012/2016 y los Juicios Electorales Ciudadanos TEE/SSI/JEC/037/2016, TEE/SSI/JEC/038/2016 y TEE/SSI/JEC/039/2016.

⁶ .Expedientes: SDF-JDC-295/2016 y SDF-JDC-296/2016.

realizado un análisis profundo e integral de todas las demandas y pruebas presentadas y que, en consecuencia, debía confirmarse la validez de la Consulta. En ambos Juicios, los actores, coincidieron en que el TEEG, no analizó correctamente las peticiones de todas las partes ni valoró correctamente las pruebas contenidas en los expedientes, omitiendo también tomar en cuenta el contexto y los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Resolución definitiva del TEPJF

Como resultado, la Sala Regional del TEPJF, el 29 de julio de 2016, resolvió revocar parcialmente la sentencia emitida por el TEEG el 9 de junio de 2016, en el expediente TEE/SSI/RAP/011/2016 y acumulados. El TEEG, consideró que el IEPC, no había aportado suficientes pruebas para demostrar que tanto la convocatoria como los actos de la Consulta fueron difundidos en todas de las comunidades. En contraste, la Sala Regional del TEPJF, señaló que los promoventes del Juicio Ciudadano tenían razón al señalar que el TEEG, no valoró correctamente todas las pruebas, las cuales, debían analizarse de manera conjunta para determinar si el IEPC, había hecho una correcta difusión.

La Sala concluyó, por unanimidad y con base en las siguientes consideraciones, que la actuación del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero fue deficiente, en virtud de que: A) no analizó las pruebas conforme al principio de conservación de los actos válidamente celebrados; B) no valoró de manera conjunta los indicios obtenidos y los hechos acreditados en el expediente, aun cuando se trataba de actos vinculados entre sí y orientados a un mismo fin, consistente en la difusión de la Convocatoria; C) no requirió información adicional que el propio órgano jurisdiccional estimó necesaria para corroborar determinados actos de difusión no realizados de forma directa por el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana; y D) omitió valorar la totalidad de las pruebas que integraban los expedientes. Por lo anterior, la Sala declaró fundados los agravios planteados por los Pueblos Originarios y confirmó el Acuerdo 023/SE/15-04-2016, determinando que: A) Se reconociera la validez del proceso de Consulta; B) Se ordenó al IEPC, que de manera inmediata que dejara sin efecto cualquier acto realizado en cumplimiento a la resolución dictada por el TEEG; y C) Se realizaran que de inmediato realizara las gestiones necesarias para restituir los efectos del Acuerdo 023/SE/15-04-2016.

Decreto del Congreso local y denuncia de incumplimiento

A partir de dicha resolución, el IEPC remitió al Congreso del Estado los resultados de la Consulta, con el fin de que éste determinara las fechas de elección e instalación de las autoridades municipales para el proceso electoral de 2018. El 2 de febrero de 2017, el Congreso emitió el Decreto 431, en el cual fijó las fechas de elección y la toma de protesta de las autoridades municipales conforme al proceso electoral del 15 de julio de 2018 (de usos y costumbres) en el municipio.

Tras la emisión del Decreto, y argumentando una posible omisión legislativa que dificultaba la correcta implementación de la elección bajo el sistema de usos y costumbres, el 22 de febrero del 2017 diversos integrantes de comunidades del municipio —habitantes, comisarios y delegados municipales— presentaron ante la Sala Regional del TEPJF en la Ciudad de México una denuncia por presunto incumplimiento o inejecución de la sentencia dictada en el expediente SDF-JDC-545/2015.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF determinó que dicha denuncia era improcedente, ya que, el expediente referido se limitaba exclusivamente a revisar la constitucionalidad y legalidad del acuerdo 162/SE/04-06/2015.

Así mismo, señaló que la controversia sobre una eventual omisión del Congreso, respecto a la creación o adecuación de la normatividad necesaria para la elección por usos y costumbres, debía analizarse mediante un medio de impugnación distinto. Finalmente, estableció que el órgano competente para reconocer y resolver dicha controversia era el TEEG, conforme al expediente SUP-JE-12/2017.

Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano

La resolución emitida por la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero fue impugnada mediante el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, promovido ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, radicado bajo el expediente SUP-JDC-281/2017. La controversia se centró en determinar si la sentencia del TEEG se encontraba ajustada a derecho al de-

clarar inexistente la omisión atribuida al Congreso del Estado. Los promoventes solicitaron que se ordenara al Congreso emitir normas que regularan de manera integral y adecuada el procedimiento para la elección de autoridades en el municipio de Ayutla conforme al sistema de usos y costumbres.

El 7 de abril de 2017, la Sala de Segunda Instancia dictó sentencia en la que declaró infundada la pretensión de los actores, relativa a la supuesta omisión del Congreso de reformar la legislación electoral para establecer los procedimientos que definieran los mecanismos efectivos para la organización y desarrollo del proceso electoral por usos y costumbres, así como los requisitos para el ejercicio del voto, el acceso a cargos de elección y la determinación de las autoridades e instituciones que habrían de intervenir.

El análisis de fondo se sustentó en dos criterios principales:

A) La Sala Superior del TEPJF determinó que no existía omisión legislativa, en tanto que el Congreso del Estado había emitido diversos instrumentos jurídicos que reconocían el derecho de los pueblos originarios a la libre determinación e incorporaban garantías para su ejercicio; y **B)** se estableció que el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye un mandato mínimo para las legislaturas locales, por lo que corresponde a estas, dentro de su libertad configurativa, definir el grado de regulación relativo a la autonomía y participación política de los pueblos y comunidades indígenas, incluyendo los mecanismos para la elección de sus autoridades y otros aspectos vinculados con el ejercicio de dicha autonomía y participación política.

Asamblea General Comunitaria, fuente de producción de normas

Ante las consideraciones expuestas, la Sala Superior del TEPJF, en la sentencia SUP–JDC–281/2017, señaló que correspondía a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del municipio de Ayutla, definir , a través de su máximo órgano de decisión —la Asamblea General Comunitaria— establecer las normas y procedimientos que integrarían el sistema de elección para el gobierno municipal, “considerar que es facultad del poder legislativo local, crear las normas respectivas, sería ir contra de la esencia misma de una elección por usos y costumbres”. La Sala Superior del TEPJF, sostuvo que las particularidades del proceso electivo bajo este sistema no podían ser producto de la actividad legisla-

tiva, puesto que la facultad normativa corresponde a las propias comunidades indígenas.

En diversos precedentes, el TEPJF, ha reconocido la facultad legislativa de las asambleas comunitarias, al considerar que el sistema jurídico de los pueblos y comunidades originarias se integra con las normas consuetudinarias y con aquellas emitidas por su órgano máximo de decisión, siempre que se respete el procedimiento correspondiente y de privilegie la voluntad de la mayoría, conforme a la Jurisprudencia 20/2014. “Comunidades indígenas. Normas que integran su sistema jurídico”. Así mismo se ha establecido que el derecho indígena —conformado por sistemas normativos de cada pueblo y comunidad— se encuentra al mismo nivel que el derecho formalmente legislado, tal como lo señala la Tesis LII/2016, 15 de junio de 2016.

La ausencia de normas y la interpretación judicial
La Sala Superior del TEPJF, ha establecido criterios para resolver asuntos provenientes de entidades federativas que no cuentan con una regulación específica sobre el procedimiento para transitar del sistema electoral basado en partidos políticos al modelo de usos y costumbres. Para la elección de autoridades municipales, se ha establecido que, para desarrollarse se deben destacar los siguientes criterios:

A) Que los pueblos y comunidades indígenas, a través de su Asamblea Comunitaria como máxima autoridad, poseen el derecho de decidir si la elección de sus autoridades municipales se realizará mediante del método de elección ordinario —partidos políticos— o conforme a sus usos y costumbres.

B) El procedimiento que debe llevar a cabo el órgano electoral local para realizar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, consta de tres etapas: 1. Medidas preparatorias, 2. Consulta y 3. Elección.

C) cuando no exista claridad respecto a los usos y costumbres que rigen la organización política interna, serán los propios habitantes de los pueblos y comunidades indígenas, quienes determinarán cuál es el mecanismo de elección, que conformará su sistema normativo.

La autonomía política de los pueblos y comunidades indígenas, y afro-mexicanas, reconocida en el sistema jurídico nacional e internacional, obliga a que, aun ante la ausencia de legislación estatal específica, los institutos electorales locales se apeguen a los criterios establecidos por el TEPJF en casos anteriores.

Segunda consulta para elegir el modelo de elección

El 31 de marzo de 2017, el Consejo General del IEPC, aprobó el acuerdo 015/SE/31-03-2017, mediante el cual estableció el plan de trabajo y la convocatoria para la construcción y definición del modelo de elección por usos y costumbres en el municipio de Ayutla. Posteriormente, pese a las presiones de diversos grupos partidistas y de la propia autoridad municipal, y después de múltiples impugnaciones legales, los días 10 y 11 de junio del 2017, se llevó a cabo la segunda consulta, cuyo objetivo fue determinar el modelo de elección e integrar el órgano de gobierno municipal, para el proceso electivo de 2018.

Propuestas de modelo de elección para integrar el nuevo gobierno municipal

Como resultado de diversas asambleas realizadas en las 180 comunidades que conformaban el municipio de Ayutla, se definieron dos propuestas del modelo de elección. No obstante, en el nuevo intento por mantener el control político, los partidos promovieron la adopción de un sistema electoral basado en planillas. Por su parte, los Pueblos Originarios propusieron un modelo sustentado en asambleas comunitarias y una asamblea municipal integrada por representantes de cada comunidad. Finalmente, la propuesta presentada por los Pueblos Originarios obtuvo el mayor respaldo con 7,223 votos para el Modelo A. Representantes (usos y costumbres), contra 5,971 votos para el Modelo B. Planillas, además 371 abstenciones y 107 votos nulos, total 13,626 votos emitidos.⁷ Ver siguiente cuadro.

⁷ Comisión Especial de Sistemas Normativos Internos del IEPC, quinta sesión ordinaria 14-06-2017, cómputo de resultados de la consulta.

Cuadro 2

MODELO A. REPRESENTANTES	MODELO B. PLANILLAS
<ul style="list-style-type: none"> • El proceso electivo iniciará la tercera semana del mes de enero de 2018. • Cada comunidad, delegación y colonia determinará la lista de votantes. • Se elegirán a 2 representantes propietarios de distinto género con sus respectivos suplentes de cada comunidad, delegación y colonia. • Habrá una asamblea municipal el 15 de julio de 2018, donde participan los representantes electos de cada localidad, al término se levantará el acta firmada por los participantes y se remitirá al IEPCGro. • En la asamblea de representantes se elegirá a los integrantes del órgano de gobierno municipal; iniciando de mayor a menor cargo. • No habrá campañas para nombrar representantes ni los integrantes del gobierno. • Los representantes de las localidades que no sean electos en alguno de los cargos del gobierno municipal, integrarán las comisiones que se determinen. • El IEPC–Gro emitirá las constancias para los representantes electos para el gobierno municipal. • Los conflictos serán resueltos por un comité de mediación. 	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso electivo iniciará la tercera semana del mes de enero de 2018. • El voto se hará en asambleas públicas, a través de la forma en que acuerde la asamblea de cada localidad, privilegiando la libertad del voto y se definirá a más tardar en marzo. • Se integrarán planillas de presidente, síndico y regidores, las que requerirán del aval de 20 localidades, por lo que sólo se podrá avalar una planilla. En ellas se deberá incorporar a mujeres. • No habrá campañas, sólo asambleas informativas para que las planillas presenten sus propuestas de trabajo. • La elección la organiza la asamblea general del pueblo y comités de representantes de las localidades el 15 de julio de 2018. • La planilla que obtenga el mayor número de votos, se le otorgarán 5 integrantes del ayuntamiento, entre ellos al presidente municipal. El resto se distribuirá entre las planillas restantes en proporción de la votación obtenida. • La calificación de la elección será realizada por la asamblea general del pueblo, dentro de la sesión de cómputo. • El Instituto Electoral entregará una constancia en donde se conste la integración del ayuntamiento electo.

Fuente: Memoria del Proceso Electivo por Sistemas Normativos Propios. Ayutla de los Libres, Guerrero, 2018, pp. 84-85.

Los resultados de ambas consultas constituyen un precedente de gran relevancia, al evidenciar la necesidad de que el Congreso legisle en coordinación con los Pueblos Originarios y comunidades afrodescendientes para garantizarles el pleno ejercicio a la libre determinación y autonomía, tal como lo reconocen las normas internacionales, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado de Guerrero y la Ley 701.

Formas de votación para definir el modelo

Dado de que se trata de comunidades pertenecientes a distintos Pueblos Originarios, cada una con prácticas propias y coexistiendo además población mestiza, el mecanismo para determinar el modelo electoral varió entre localidades. Ver el siguiente cuadro.

Cuadro 3

MECANISMO DE VOTO	CANTIDAD	PORCENTAJE
Mano Alzada	95	68.35%
Pizarrón y Mano Alzada	1	0.72%
Urnas	10	7.19%
Filas	4	2.88%
Pizarrón	2	1.44%
Grupo	1	0.72%
Pregunta individual	1	0.72%
Pelotón	23	16.55%
Lista de Asistencia	2	1.44%
Total	139	100%

Fuente: Memoria del Proceso Electivo por Sistemas Normativos Propios. Ayutla de los Libres, Guerrero, 2018, p. 87.

Como observamos en las comunidades, el voto expresado en las asambleas fue muy diverso, la mayoría se manifestó de forma pública (mano alzada), 95 comunidades, 23 Pelotón en 10 de las 139 consultadas, este fue secreto (urnas). Como ha señalado (Recondo, 2007, p. 361). Tesis con la que coincidimos que el voto a mano alzada: es: más que expresar la voluntad general, representa un acto ritual cuya principal función es de orden simbólico: el objetivo es reforzar la unidad de la comunidad expresando públicamente su acuerdo. Si es secreto, el voto puede que no llene esta función de unificación y de producción del consenso.

Los resultados obtenidos el, 10 y 11 de junio de 2017, durante la segunda consulta, demostraron que, pese a las presiones de los partidos políticos y la autoridad municipal para modificar el modelo de elección los PO optaron por una democracia electoral comunitaria, basada en el pluralismo jurídico y el rechazo al etnocentrismo. Este modelo no excluyó a las culturas, N'uu Savi, Me'phaa, ni a la población mestiza.

Posteriormente el 15 de junio del 2017, el Consejo General, del IEPC aprobó el Acuerdo 038/SE/15-06- 2017, mediante el

cual se validó el resultado de la consulta, definiendo un nuevo sistema electoral. Posteriormente, el 13 de octubre, se emitió el acuerdo 078/SE/13-10-2017, aprobando el Plan de Trabajo y Calendario para el proceso electivo 2017-2018. Esta lucha legal y política de los PO, no fue sencilla. Enfrentaron múltiples impugnaciones, así como decisiones de autoridades administrativas y jurisdiccionales electorales locales, que en varios casos mostraron sesgo político. También tuvieron que hacer frente a las viejas prácticas clientelares de los partidos políticos, que recurrieron a la entrega de “dádivas” para influir en la voluntad comunitaria e impedir el ejercicio libre y pleno de su autonomía política.

Reglas y elección del Consejo Municipal

Tras un amplio conjunto de impugnaciones legales, el 12 de noviembre de 2017 el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana se reunió con 113 comisarios, delegados y presidentes de colonias, a quienes presentó el proyecto de lineamientos. En dicha reunión se incorporaron las propuestas y observaciones formuladas por las autoridades de las distintas localidades del municipio, con la finalidad de validar los Lineamientos mediante los cuales se reglamentó el modelo de elección conforme al sistema de usos y costumbres. Posteriormente, a través del Acuerdo 098/SO/29-11-2017, de fecha 22 de noviembre de 2017, el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana aprobó los lineamientos sustantivos y adjetivos que regularon el nuevo sistema electoral para la elección celebrada el 15 de julio de 2018. Finalmente, el 26 de noviembre de 2017 se llevó a cabo la asamblea de comisarios, delegados y presidentes de colonias, en la cual se validó el Reglamento de Elecciones propuesto por la Comisión Especial de Sistemas Normativos Internos del IEPC.

Características

La lista de electores para elegir a quienes fueron sus representantes a la Asamblea Municipal fue elaborada por la autoridad de cada comunidad, según sus normas y sus propias características culturales. A diferencia de las elecciones que organiza y califica el IEPC, bajo las reglas del derecho positivo, para votar se hace indispensable la credencial de elector y no existe otro documento público que pueda sustituirla; en cambio mediante el sistema por usos y costumbres, cualquier otro documento público es consi-

derado válido para el ejercicio del voto activo (art.8), e incluso en caso de no contar con estos documentos, se puede votar, mediante el reconocimiento del Comisario, Delegado, o representante de colonia con el aval de la asamblea (arts. 37 y 38). Véase Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero (2019).

Etapas del proceso electoral, Asambleas Comunitarias
El proceso electoral se desarrolló en dos etapas: la primera consistió en la Asamblea Comunitaria, (arts. 20, 30 y 31), en la cual se eligieron a dos representantes —de distinto género— por cada colonia, comunidad o delegación, de acuerdo con sus propias normas y tradiciones. La segunda etapa fue la Asamblea Municipal de Representantes, encargada de elegir a los integrantes del nuevo gobierno municipal. La convocatoria fue difundida tanto en español como en lenguas maternas de la región y se divulgó mediante en diversos medios electrónicos e impresos. El método de votación, conforme al Reglamento, podía variar según las prácticas de cada comunidad (art. 24). Sin embargo, predominó el método a mano alzada, utilizada en el 68.35% de los casos. Ver cuadro anterior.

Los ciudadanos propuestos para ocupar el cargo de representantes comunitarios debían ser postulados conforme a las formas tradicionales de cada Pueblo Originario o comunidad (art. 27). A diferencia del criterio utilizado por los partidos políticos, donde los liderazgos reales no siempre son considerados, en los PO del municipio de Ayutla, un requisito fundamental fue la meritocracia. Los aspirantes debían haber cumplido de manera honesta, con al menos un cargo en la comunitario; haber participado en trabajos colectivos o acciones en beneficio de la comunidad; ser jefes o cabezas de familia; gozar de honorabilidad y respeto, ser mayor de edad con credencial de elector o cualquier otro documento oficial, tener vigencia de derechos ciudadanos, no contar con antecedentes penales, pertenecer a la comunidad o contar con al menos cinco años de residencia; y no haber sido dirigentes de partidos políticos u organizaciones sociales o políticas durante el año previo (art. 28).

De conformidad con el Reglamento, en las asambleas comunitarias pueden ejercer el derecho al voto las personas mayores de dieciocho años que cuenten con credencial para votar, licencia

de conducir o cualquier otro documento oficial. En caso de no disponer de dichos documentos, su participación podrá realizarse mediante el reconocimiento del Comisario, delegado o representante de colonia, con el aval de la asamblea, en términos de lo dispuesto en los artículos 37 y 38.

En lo relativo al voto pasivo, existe tesis emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que establece la posibilidad de que personas menores de edad sean votadas, siempre que cumplan determinados requisitos. Al respecto, señala: “En la medida que no existe una limitación expresa codificada, las comunidades indígenas pueden decidir sobre el requisito de elegibilidad consistente en determinar la edad mínima para ocupar un cargo en un ayuntamiento (...), de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales, con la condición de que esa exigencia, además de resultar idónea, razonable y proporcional, se establezca por el propio colectivo a través del procedimiento y órgano correspondiente”. Tesis XLIII/2011, de 14 de diciembre de 2011, Usos y Costumbres Indígenas. Edad mínima para ocupar un cargo de elección municipal (Legislación de Oaxaca).

Por otra parte, la forma de votación de los pueblos originarios difiere de las elecciones celebradas conforme al derecho positivo, en las cuales el voto debe ser necesariamente secreto, emitiéndose al momento de marcar la boleta electoral dentro de una mampara cubierta. En contraste, en el sistema electoral basado en usos y costumbres, la emisión del voto puede realizarse de diversas maneras, conforme a lo establecido en el artículo 43.

De acuerdo con el Reglamento, la Asamblea municipal, de representantes debía instalarse a más tardar el 20 de junio del año de la elección; sin embargo, en esta ocasión se instaló el 15 de julio de 2018 (art. 49), quince días después de las elecciones realizadas bajo el sistema de partidos políticos para diputados y autoridades municipales. Para que la Asamblea fuese válida se requería la presencia de al menos el 50% más uno de los representantes electos en asambleas comunitarias. Si no se reunía ese quorum en la primera convocatoria, debía realizarse una segunda, en la cual se instalaría con los representantes (art. 50).

La Mesa de debates debe integrarse con un presidente, un secretario y hasta 3 escrutadores (art. 51), entre las facultades de la asamblea estriba la definición del método de votación (art. 52),

su objetivo principal es integrar el órgano de gobierno (art. 53); primero se elige al cargo de mayor jerarquía para ello la asamblea, propone a dos personas de distinto género y el que obtenga el mayor número de votos ocupa el cargo y el otro es el suplente y así hasta elegir a los integrantes de los demás cargos (art. 54).

Resolución de controversias, Comité de mediación
En caso de suscitarse algún conflicto, deberá integrarse un Comité de Mediación, conformado por quienes hayan presidido la Mesa de Debates, así como por las partes involucradas en la controversia, conforme a lo establecido en los artículos 55 y 56. Dicho comité constituye un mecanismo alternativo para la resolución de disputas en materia electoral, sustentado en el diálogo, la participación democrática, la pacificación social, la tolerancia, el respeto y la búsqueda del consenso, con el propósito de que la comunidad alcance acuerdos justos, aceptables y pacíficos.

Si, pese a estos esfuerzos, no se lograra un acuerdo, las partes podrán acudir ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG) para interponer el medio de impugnación correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo 57. La instauración de la mediación como vía de solución de conflictos representa una diferencia sustantiva respecto de los mecanismos de resolución previstos en el derecho electoral positivo, donde la intervención de autoridades administrativas o jurisdiccionales resulta indispensable como instancia arbitral, dependiendo del medio de impugnación de que se trate.

Calificación de la elección

El Consejo General del IEPC, dentro de los 7 días siguientes a la Asamblea Municipal, debe observar si se cumplieron las reglas del sistema normativo interno, si no hubo violación de derechos fundamentales y de no ser así debe expedir las constancias de mayoría relativa (art. 59). La autoridad electoral administrativa, aun cuando es una elección por usos y costumbres, interviene en virtud de ser la institución que expide el documento que acredita a las y los ciudadanos, como autoridades electas, bajo el supuesto de que las reglas del sistema normativo interno se han cumplido.

Prohibida la participación de los partidos políticos
Por ser una elección por usos y costumbres, está prohibida la

intervención de los partidos políticos, estatales o nacionales, así como de las organizaciones sociales o políticas (art. 62). Prohibida también la utilización de programas sociales (art. 63), e igualmente actos de campañas, y presentación de ofertas políticas (art. 64).

Elección del Concejo Municipal Comunitario

Tras librar una prolongada contienda en dos frentes, el legal y el político, y como parte de la jornada electoral, el 15 de julio de 2018 se dio paso a los debates orientados a la definición, estructuración y elección del nuevo modelo de gobierno. La discusión se extendió por casi cinco horas, periodo durante el cual se evidenció una confrontación claramente marcada entre quienes respaldaban la elección conforme al sistema de usos y costumbres y aquellos que sostenían la permanencia del modelo de elección por planillas, propio de los partidos políticos.

“Ayutla está secuestrado, amenazado y lo vamos a demostrar en su momento”, acusó una de las representantes afines a la alcaldesa. En respuesta, otro aseveró que **el sistema de partidos llegaba a su fin en Ayutla**, debido a los «malos manejos en los procesos electorales anteriores» y al «mal gobierno encabezado por la actual presidenta municipal del PVEM». Al final, los representantes de las comunidades, a mano alzada, **con 204 votos a favor** manifestaron su acuerdo para la integración de un nuevo modelo de gobierno municipal.

Imagen 2



Fuente: Diario, El Heraldo de México.

Denominado, Consejo Municipal Comunitario, máxima autoridad, representado por cada comunidad, delegación o comisaria, a través de dos representantes propietario y suplente del mismo género; contra 67 votos a favor de la otra propuesta llamada, Consejo Municipal por Jerarquía.

Cuadro 4

Propuesta	Votación
Concejo Municipal Comunitario	204
Concejo Municipal por Jerarquía	67

Fuente: Memoria de la elección por usos y costumbres en Ayutla de los Libres Guerrero, IEPC, 2018, p. 111.

Votación a mano alzada, 15 de julio 2018

La elección de la autoridad municipal del 15 de julio de 2018 convirtió a este municipio en ser el primero en la historia política-electoral del estado de Guerrero, en contar con un nuevo modelo de gobierno y una forma diferente de elegirlo.

Imagen 3



Fuente: trabajo de campo en plena votación de la asamblea.

Esta novedosa forma de elección e integración del gobierno municipal, fue apoyada por más de 5000 mil ciudadanas y ciudadanos de diferentes pueblos y comunidades indígenas e incluso con divergencias, pero en su mayoría coincidentes en “(...) demostrar su verdadero poder y su capacidad organizativa, como nuevos sujetos políticos que ya no están dispuestos a vivir bajo el yugo de los partidos y el trato despótico y discriminatorio de los gobernantes mestizos (...)” (Barrera, 2018).

Integración y funcionamiento del nuevo gobierno municipal
Esta nueva figura jurídico-política, denominada Coordinadora Municipal Comunitaria, sustituyó al esquema tradicional del presidente municipal. A diferencia de este último, que concentra el poder en una sola persona, la Coordinadora Municipal Comunitaria se configura como un órgano de gobierno colectivo y horizontal, integrado por representantes de las comunidades, colonias y delegaciones. En contraste, el modelo clásico del presidente municipal tiende a monopolizar el ejercicio del poder y a responder, en mayor medida, a los intereses de las élites partidistas. Asimismo, la máxima autoridad de gobierno dentro del esquema de la Coordinadora Municipal Comunitaria ya no es el cabildo; en su lugar, la Asamblea General se erige como autoridad suprema, sus-

tituyendo el régimen sustentado en los partidos políticos. A partir del 15 de julio del 2018, este es el nuevo modelo de gobierno que se inauguró en Ayutla de los Libres, “Existe una visión innovadora de lo que ellos llaman la jerarquía circular donde ningún representante será más, pero tampoco será menos que los demás, todas y todos tendrán la misma jerarquía y poder (...)” (Barrera, 2018).

Este nuevo modelo de Gobierno Municipal fue integrado por 240 representantes, 50% mujeres y 50% hombres. Como coordinadores del CMC, por el PO Tu'un Savi (Mixteco), se eligió a Longino Julio Hernández y como suplente a Juan Ceballos Morales, coordinaron el área de Gobierno. Por parte de los mestizos fue electa, Patricia Ramírez Bazán y su suplente Sara Olivera Tomas, coordinaron el área de Seguridad y Justicia y por el Pueblo Mè phàà, fue elegido Isidro Remigio Cantú y como suplente Raymundo Nava, coordinaron el área de finanzas.

Coordinadores del Concejo Municipal Comunitario

La figura del presidente municipal fue sustituida por un esquema de coordinación colegiada, integrado por tres coordinadores: dos representantes de los pueblos originarios, **Ñùù** Sávì (mixteco) y Mè phàà (tlapaneco), así como una representante de la población mestiza. Asimismo, el cabildo, tradicionalmente conformado por síndico y regidores, dejó de existir y fue reemplazado por una estructura integrada por 37 consejeros, que conforman el Consejo Municipal Comunitario, compuesto por 18 integrantes, y el Consejo de Seguridad y Justicia, integrado por 19 miembros. Al respecto, Longino Julio Hernández Campos, uno de los tres coordinadores municipales comunitarios y representante del pueblo **Ñùù** Sávì, señaló que el coordinador no ostenta una figura de poder centralizado ni cuenta con facultades decisorias individuales, ya que dichas atribuciones corresponden al Concejo, órgano colegiado que determina cualquier acción o actividad que deba realizarse en el municipio.

Imagen 4. Toma de protesta, Concejo Municipal Comunitario



Fuente: trabajo de campo.

Asamblea Municipal, máximo órgano de gobierno
Las acciones que los coordinadores del Consejo Municipal Comunitario pretendan ejecutar deberán ser sometidas a la consideración de los 560 representantes que integran la Asamblea Municipal, máximo órgano de gobierno, en el que se encuentran representadas las 140 colonias, delegaciones y comunidades de Ayutla. Este nuevo modelo de gobierno comunitario constituye una alternativa innovadora para el fortalecimiento de la democracia, tanto en su dimensión adjetiva como sustantiva. Su consolidación podría convertirse en un referente para que otros municipios de la entidad con presencia significativa donde existe una presencia significativa de pueblos originarios lo adopten, efectuando las adecuaciones que resulten pertinentes.

Conclusiones

El análisis del proceso de transición del sistema electoral de partidos políticos hacia un sistema normativo interno basado en usos y costumbres en el municipio de Ayutla de los Libres permite afirmar que nos encontramos frente a una experiencia democrática profundamente novedosa en el contexto político-electoral mexicano y latinoamericano. Lejos de constituir una anomalía o

una excepción al orden democrático, el caso de Ayutla evidencia una reconfiguración sustantiva del poder político local impulsada desde abajo por los pueblos originarios, en un escenario marcado por la crisis de legitimidad del sistema de partidos, la persistencia de prácticas clientelares y la exclusión histórica de sujetos colectivos indígenas.

En primer lugar, el estudio demuestra que la democracia comunitaria implementada a partir de 2018 no puede ser comprendida únicamente como un cambio procedimental en las reglas de elección de autoridades municipales, sino como un proceso político de mayor alcance que articula pluralismo jurídico, autonomía indígena e interculturalidad. La centralidad de la asamblea comunitaria como fuente legítima de producción normativa, la publicidad del voto como mecanismo de construcción de consenso y la sustitución de la figura unipersonal del presidente municipal por un órgano de gobierno colectivo constituyen elementos que desafían los supuestos normativos de la democracia liberal-representativa. En este sentido, la experiencia de Ayutla interpela directamente a la teoría democrática clásica, al mostrar que la participación política, la representación y el control del poder pueden organizarse conforme a racionalidades políticas distintas, sin por ello menoscabar su carácter democrático.

En segundo lugar, el trabajo permite esclarecer y armonizar las aparentes contradicciones entre la información correspondiente a 2015 y la generada durante el proceso culminado en 2018. Mientras que en 2015 se registraron ejercicios preliminares de consulta y deliberación comunitaria, marcados por la intervención de actores institucionales y partidistas, así como por intentos de deslegitimación del proceso, el periodo 2017–2018 corresponde a una fase distinta y cualitativamente superior de institucionalización del sistema normativo interno. Las diferencias observadas en las modalidades de votación —particularmente en la prevalencia del voto a mano alzada, el uso del “pelotón” y, en menor medida, de urnas— no deben interpretarse como inconsistencias empíricas, sino como la expresión de la diversidad interna de prácticas políticas comunitarias y de la evolución del propio proceso de consulta. En este sentido, el artículo muestra que el tránsito entre ambos momentos refleja un aprendizaje colectivo, una mayor apropiación comunitaria del proceso y una reducción progresiva de la

injerencia externa, lo que refuerza la legitimidad democrática del modelo adoptado en 2018.

En tercer lugar, el análisis jurídico-político pone de relieve el papel ambivalente de las instituciones electorales y jurisdiccionales. Mientras que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación desempeñó un rol clave al interpretar de manera progresiva el marco constitucional e internacional de derechos indígenas, contribuyendo a la consolidación del pluralismo jurídico, las autoridades electorales locales y algunos órganos jurisdiccionales estatales mostraron resistencias significativas, ancladas en una concepción monocultural y procedimental de la democracia. Estas tensiones evidencian que la construcción de una democracia intercultural no depende únicamente del reconocimiento formal de derechos, sino de disputas concretas por el sentido de la legalidad, la legitimidad y el poder político.

Finalmente, este trabajo constituye una contribución original y monográfica al debate contemporáneo sobre democracia en América Latina, al apoyarse en información de primera mano, trabajo de campo y un exhaustivo análisis documental y jurídico. El caso de Ayutla de los Libres permite sostener que las democracias realmente existentes en la región son múltiples, heterogéneas y profundamente situadas.

Referencias

- Barrera Hernández, A. (2018). *Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan*.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (s. f.).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero. (s. f.).
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. (1989).
- Decreto 453. Reforma integral de la Constitución Política del Estado de Guerrero. (2014, 29 de abril). *Periódico Oficial del Estado de Guerrero*.
- Diario El Sur de Acapulco. (2018, 5 de febrero). Denuncian maniobras de la alcaldesa de Ayutla en las votaciones por usos y costumbres. *Diario El Sur de Acapulco*. <https://suracapulco.mx/2018/02/05/denuncian-maniobras-la-alcaldesa-ayutla-las-votaciones-usos-costumbres/>

Guzmán, G. (2019, 6 de diciembre). Sistema de partidos políticos debe regresar a Ayutla: Frente por la Democracia. *El Sol de Chilpancingo*. <https://www.elsoldechilpancingo.mx/2019/12/06/sistema-de-partidos-politicos-debe-regresara-ayutla-frente-por-la-democracia/>

Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero. (2018). *Memoria relativa al cambio de modelo de elección de autoridades municipales*. IEPC-Guerrero. [http://iepcgro.mx/PDFs/Memoria PE Ayutla.pdf](http://iepcgro.mx/PDFs/Memoria_PE_Ayutla.pdf)

Ley número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afromexicanas del Estado de Guerrero. (s. f.).

Martínez Aparicio, J. (2017). *San Francisco Cherán: Revuelta comunitaria por la autonomía, la reapropiación territorial y la identidad*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Nicasio, M. y Torres, J. (2015). *Dictamen pericial antropológico y los sistemas normativos indígenas en el municipio de Ayutla de los Libres*. Universidad Autónoma de Guerrero.

Periódico Oficial del Estado de Guerrero. (2018). *Reglamento de elección e integración del órgano de gobierno municipal*. <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2018/08/P.O-65.pdf>

Periódico Oficial del Estado de Guerrero. (2019). <http://periodicooficial.guerrero.gob.mx/wp-content/uploads/2019/12/P.O-986.pdf>

Quadratín Guerrero. (s. f.). Responde IEPC a solicitudes de ciudadanos de Ayutla. <https://guerrero.quadratín.com.mx/responde-iepc-a-solicitudes-de-ciudadanos-de-ayutla/>

Recondo, D. (2007). *La política del gatopardo. Multiculturalismo y democracia en Oaxaca*. CIESAS.

Warnholtz, M. (2018, 16 de febrero). Elecciones por usos y costumbres en Ayutla. *Diario El Sur de Acapulco*. <https://suracapulco.mx/2018/02/16/elecciones-usos-costumbres-ayutla/>

