

**TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE GUERRERO**

JUICIO ELECTORAL CIUDADANO

EXPEDIENTES: TEE/JEC/017/2020,
TEE/JEC/018/2020, TEE/JEC/027/2020,
ACUMULADOS.

ACTORES: MASEDONIO MENDOZA
BASURTO Y OTROS.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE
GUERRERO.

MAGISTRADO PONENTE: MTRO.
JOSÉ INÉS BETANCOURT.

SECRETARIO INSTRUCTOR: LIC.
JULIO CÉSAR MOTA MARCIAL.

SRIO. DE ESTUDIO Y CUENTA: LIC.
JORGE MARTINEZ CARBAJAL.

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, a tres de septiembre de dos mil veinte.

SENTENCIA que **declara infundado** la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Guerrero, de emitir leyes en materia de derechos político-electorales de los miembros de las comunidades indígenas y afroamericanas.

Lo anterior debido a que, de la revisión de la normatividad local, se advierte que tanto la Constitución Local, como las leyes electorales reconocen, protegen y garantizan el derecho de votar y ser votado; así como el de libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, y afroamericanos.

GLOSARIO

Juicio Ciudadano	Juicio Electoral Ciudadano
Actores promoventes.	o Masedonio Mendoza Basurto, Andrés Alaín Rodríguez Serrano y Pedro Sergio Peñaloza Pérez.
Autoridad responsable.	Congreso del Estado de Guerrero
Constitución	Constitución Política de los Estados

Federal.	Unidos Mexicanos.
Constitución local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.
Ley de Instituciones	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de medios	Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sala Regional	Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México.
Acto impugnado	Omisión del Congreso del Estado de legislar en materia de derechos político-electorales de las comunidades indígenas y afroamericanas.
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral de Estado de Guerrero.
Instituto Electoral	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero.

I. ANTECEDENTES

De la narración de los hechos, así como de las constancias que integran los expedientes, se advierten lo siguiente:

1.1. Presentación de los Juicios Ciudadanos. El ocho de junio de dos mil veinte¹, los actores interpusieron vía *per saltum* ante la Sala Regional, los juicios ciudadanos en contra de la omisión atribuida al Congreso del Estado de Guerrero.

¹ Los hechos de trámite y sustanciación de los juicios ciudadanos corresponden al año 2020.

1.2. Consulta competencial. El nueve de junio, el Magistrado Presidente de la Sala Regional, acordó remitir los juicios ciudadanos a la Sala Superior, para que determinara lo conducente respecto de la competencia para conocer los medios de impugnación.

1.3. Acuerdo de la Sala Superior. El diecisiete de junio, la Sala Superior se declaró formalmente competente para conocer la consulta competencial planteada, así como, para **conocer de los Juicios Ciudadanos** al tener relación con la supuesta omisión legislativa, atribuida al Congreso del Estado de Guerrero.

Sin embargo, en el mismo acuerdo se consideró que las demandas electorales resultaban improcedentes al no justificarse el salto de instancia (*per saltum*), puesto que los promoventes no agotaron previamente la instancia local; en consecuencia, determinó reencausarlas a este Tribunal Electoral, para que con plenitud de jurisdicción resuelva lo que en derecho corresponda, con el objeto de que se observe el principio de definitividad.

1.4. Registro y turno. El uno y veintitrés de julio, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado, ordenó registrar los Juicios Ciudadanos y turnarlos a la ponencia del magistrado José Inés Betancourt Salgado, para los efectos previstos por Título Sexto de la Ley de Medios electoral.

1.5. Radicación en ponencia y orden de trámite requerimientos. Por diversos acuerdos, el magistrado ponente radicó los Juicios Ciudadanos que le fueron turnados y, ordenó a las autoridades señaladas como responsables cumplir con el trámite previsto por los artículos 21, 22 y 23 de la Ley de Medios.

1.6. Cumplimiento de trámite legal. En diversos acuerdos el Magistrado ponente tuvo a las autoridades señaladas como responsables, por cumpliendo en tiempo y forma con el trámite de los medios de impugnación.

1.7. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Ponente acordó admitir las demandas de los juicios ciudadanos, declarar cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia.

II. RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Este Tribunal Electoral es competente para conocer y resolver los Juicios Ciudadanos citados al rubro, al ser la máxima autoridad en la materia, con funciones de protección de derechos político-electorales de los ciudadanos y atribución de resolver los medios de impugnación en contra de actos de las autoridades electorales del Estado que vulneren normas constitucionales o legales.²

Respecto al término “*actos*” la Sala Superior, ha dicho que debe entenderse en sentido amplio, como toda situación fáctica o jurídica que tenga una suficiencia tal que la haga capaz de alterar el orden constitucional y legal, ya sea que provenga de un hacer (acto en sentido estricto) o un no hacer (omisión propiamente dicha), siempre que, en este último supuesto, exista una norma jurídica que imponga ese deber jurídico de hacer a la autoridad identificada como responsable.³

En el caso, los actores cuestionan una omisión por parte del Congreso del Estado de Guerrero, de legislar en materia de derechos político-electorales de los miembros de las comunidades indígenas y afroamericanos que, su concepto vulnera su derecho político-electoral de votar y ser votado; supuesto que actualiza la competencia de este Tribunal Electoral de conformidad con los preceptos de la Constitución Política Local y de las

² Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 132 numeral 1 y 134 fracción II de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero; 1, 2, 3, 4, 5 fracción III, 8, 9, 26, 27, 29, 97, 98, y 100 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero; 1, 4 fracción III inciso c) y 8 fracción XV inciso a) de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral; y 5, 6 y 7 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado.

³ Jurisprudencia 41/2002 de rubro: OMISIONES EN MATERIA ELECTORAL. SON IMPUGNABLES. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 47.

leyes que rigen la materia en el Estado, citados a pie de página; así como el criterio jurisprudencial que se alude en el párrafo que antecede.

Es cierto que la Sala Superior sostiene que es competente para resolver las impugnaciones en las que se aduzca una omisión legislativa de un Congreso Local, para legislar en materia político-electoral⁴. Sin embargo, también ha dicho que antes debe cumplirse con el principio de definitividad mediante el agotamiento del medio de impugnación en el ámbito local, atendiendo al sistema de distribución de competencia entre los órganos jurisdiccionales federales y los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas⁵.

En ese contexto, es claro que este Tribunal Electoral es competente en primera instancia *-principio de definitividad-* para conocer de las impugnaciones en las que se aduzca omisiones del Congreso del Estado Guerrero relacionados con el derecho electoral, por ser la máxima autoridad de la materia en el Estado.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos de demandas que motivaron la integración de los expedientes citados al rubro, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y autoridad responsable, por lo que hay conexidad en la causa.

Lo anterior, debido a que los promoventes coinciden en señalar como acto reclamado la omisión de legislar en materia de derechos político-electorales de las comunidades indígena y afroamericanos y como autoridad responsable al Congreso del Estado de Guerrero. Circunstancias que actualizan los

⁴ Jurisprudencia 18/2014, de rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CONTRA LA OMISIÓN LEGISLATIVA EN LA MATERIA. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 23 y 24.

⁵ Jurisprudencia 7/2017, de rubro: "PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO LOCAL." Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia, Tesis en materia Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 20, 2017, páginas 17 y 18.

supuestos previstos por el artículo 36, de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación del Estado de Guerrero, al controvertirse actos similares atribuibles una misma autoridad.

En consecuencia, se decreta la acumulación de los expedientes TEE/JEC/018/2020 y TEE/JEC/027/2020, al diverso TEE/JEC/017/2020, por ser éste el primero en recibirse en esta instancia jurisdiccional. Por lo que, deberá glosarse un tanto de esta sentencia, a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERO. Causales de Improcedencia. En razón de que las causales de improcedencia son de orden público y de observancia obligatoria, a continuación, se procede a su estudio.

La autoridad responsable -Congreso del Estado de Guerrero- al rendir su informe circunstanciado invoca la causal prevista por el artículo 10, inciso b) de la Ley General de Medios de impugnación en Materia Electoral, que consiste en la falta de interés jurídico de los promoventes, causal de improcedencia que se encuentra prevista por el artículo 14, fracción III de la Ley de medios de impugnación local; por tanto, su estudio se hará con base este último dispositivo legal, por tratarse de juicios electorales ciudadanos con jurisdicción local.

Así para justificar la causal de improcedencia invocada, la responsable argumenta que los promoventes no acreditan la calidad de indígena y afromexicanos, respectivamente, pues en su demanda no adjuntan constancias o actuaciones que los acrediten como personas que pertenecen a un grupo social indígena o afromexicano.

En estima de este órgano jurisdiccional dicha causal de improcedencia deviene **infundada**, porque de los escritos de demanda se advierte que uno de los actores se autoreconoce como indígena y dos más como afromexicanos, uno de los ciudadanos afros, también comparece con el

carácter de representante de la Asociación Civil denominada “**México Negro, AC**”, circunstancia que se considera suficiente para tener por satisfecha la legitimación de los promoventes.

Ello porque, acuden como integrantes de pueblos o comunidades que históricamente han sido discriminadas, alegando una posible omisión legislativa que a su juicio menoscaba su derecho político-electoral de votar y ser votado, motivo por el cual se comparte el criterio sostenido por la Sala Superior, respecto a que el interés jurídico y la consecuente legitimación activa, debe analizarse de manera flexible, evitando en lo posible la exigencia de requisitos o medidas que puedan impedir la impartición de justicia y el ejercicio de algún derecho o su reconocimiento, a favor de los grupos o comunidades de las cuales son partes los promoventes⁶.

Por otra parte, el Instituto Electoral al rendir el informe circunstanciado concerniente al expediente acumulado TEE/JEC/027/2020, refiere que se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 14, fracción I, de la Ley de Medios, por lo siguiente:

1. Que la demanda es frívola, porque el actor no señala hechos y agravios encaminados a combatir un acto de omisión absoluta de adoptar medidas legislativas en materia de derechos político-electorales y de representación política para los pueblos afroamericanos atribuible al Congreso del Estado de Guerrero, por tanto, la acción intentada carece de sustento, debido a que el Instituto Electoral no cuenta con atribuciones constitucionales y legales de legislar, sino sólo de aplicar la ley, tutelando los derechos político-electorales consagrados en las mismas.

⁶ Jurisprudencia 27/2011, de rubro: COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 17 y 18.

2. Que, de los hechos y agravios de la demanda no se desprende violación o agravio cometido por el Instituto Electoral en contra del actor, por lo que es procedente el desechamiento de la acción intentada.

En estima de este órgano jurisdiccional la referida causal de improcedencia es infundada por las siguientes razones:

En efecto, el artículo 14, fracción I, de la Ley adjetiva electoral, dispone que los medios de impugnación deberán desecharse de plano cuando resulten evidentemente frívolo; o cuando no se formulen hechos y agravios, o habiéndose señalado solo hechos, de ellos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

Sobre este tema, la Sala Superior ha determinado que la frivolidad de los medios de impugnación se configura, cuando se formulen conscientemente pretensiones que no se puedan alcanzar jurídicamente por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho o ante la inexistencia de hechos que sirvan para actualizar el supuesto jurídico en el que se apoyan.⁷

En la especie, con independencia de la idoneidad, pertinencia o suficiencia de los argumentos vertidos en la demanda, se desprende que el actor reclama del Instituto Electoral la omisión de implementar acciones afirmativas o medidas especiales a favor de la participación política de las comunidades indígenas y afroamericanas, solicitando que este tribunal lo vincule, para que garantice a los miembros de dichas comunidades, la participación política de acceso al poder público en condiciones de igualdad en el próximo proceso electoral.

⁷ Jurisprudencia 33/2002 de rubro: FRIVOLIDAD CONSTATADA AL EXAMINAR EL FONDO DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. PUEDE DAR LUGAR A UNA SANCIÓN AL PROMOVENTE. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 34 a 36.

Ahora bien, sin prejuzgar el carácter o sentido de responsabilidad que pudiera tener el Instituto Electoral, esta Instancia Jurisdiccional considera que lo expuesto por el actor es suficiente para que se tenga por satisfecho la causa de pedir y el supuesto agravio que le causa el acto reclamado, en consecuencia, resulta infundada la causal de improcedencia en estudio.

CUARTO. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnaciones acumulados reúnen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 10 párrafo primero, 11, 12, 98 y 99 de la Ley de, como se estudia enseguida:

a) Forma. En los escritos de demanda consta el nombre y la firma autógrafa de quien la suscribe, el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; asimismo, se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable, se narran los hechos en que se sustenta la impugnación, expresan los agravios que le causa, y ofrecen en las pruebas que consideró pertinentes.

b) Oportunidad. Este requisito se encuentra satisfecho, puesto que las manifestaciones de los promoventes son de tracto sucesivo, que se actualizan de momento a momentos, por tanto, se mantiene vigente permanentemente, mientras no cese sus efectos, conforme al criterio sostenido por la Sala Superior, en la Jurisprudencia 15/2011, de rubro *“PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACION, TRATANDOSE DE OMISIONES”*⁸

En tal sentido, si la materia de impugnación es la supuesta omisión en que incurre el Congreso del Estado, de emitir leyes a favor de los derechos políticos electorales de las comunidades indígenas y afromexicanos, es incuestionable que se trata de un acto omiso de tracto sucesivo, en tanto no cesen sus efectos, por lo que se debe de tener como oportuna la impugnación.

⁸ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 29 y 30.

c) Interés legítimo. Los promoventes cuentan con interés legítimo para impugnar el acto controvertido, pues comparecen por su propio derecho y se autoreconocen como indígena y afroamericanos, respectivamente, reclamando una omisión legislativa que consideran inconstitucional porque a su juicio menoscaba los derechos políticos-electorales de los miembros de las comunidades a las que pertenecen, supuesto que encuentra sustento en la jurisprudencia 9/2015 de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN”⁹

En la misma línea jurisprudencial la Sala Superior ha sostenido que los integrantes de las comunidades en desventaja deben tener un acceso real a la jurisdicción del Estado, por lo que a los miembros de las comunidades indígenas se le debe dispensar de impedimentos procesales que indebidamente limiten la efectividad de la administración de justicia electoral.¹⁰

De igual forma, ha dicho que la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover juicios ciudadanos con el carácter de integrante de una comunidad indígena, por lo que basta que un ciudadano afirme que pertenece a una comunidad indígena, para que se le reconozca tal calidad.¹¹ De ahí que, se considere que los promoventes satisfacen su interés legítimo con los que comparecen.

⁹ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

¹⁰ Jurisprudencia 7/2013 de rubro: PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCION ELECTORAL. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, páginas 19, 20 y 21.

¹¹ Jurisprudencia 4/2012 de rubro: COMUNIDADES INDIGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS POLITICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, Número 10, 2012, páginas 18 y 19.

d) Interés jurídico. Se actualiza en razón que los actores, comparecen por su propio derecho alegando una omisión que a su juicio trasgrede sus derechos político-electorales, como miembros de las comunidades indígenas y afroamericanas.

e) Definitividad. Esta exigencia, también se estima satisfecha, pues no existe en la ley adjetiva electoral local, otro medio de defensa que deba ser agotado previamente, a través del cual se pueda revocar, anular, modificar o confirmar, la omisión combatida.

Toda vez que los medios de impugnación cumplen con los requisitos de procedibilidad, lo conducente es conocer los motivos de agravios expuestos por los promoventes, en sus respectivos escritos de demanda.

QUINTO. – Planteamiento esencial de los actores

Expediente: TEE/JEC/017/2020 (Actor indígena)

- ❖ Que le causa agravio la inexistencia de normas jurídicas locales que garanticen el derecho político electoral de votar y ser votado; así como el derecho humano de participación política de las comunidades indígenas y afroamericanas en las próximas elecciones de integrantes de los Ayuntamientos y Diputados del Congreso del Estado.
- ❖ Que lo anterior, va en detrimento de los derechos tutelados en el artículo 2 y 34, de la Constitución Federal; 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, de la Constitución Local, que establecen todo lo relacionado con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de gozar de una libre determinación y forma de elegir a sus autoridades, así como el derecho de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular de acuerdo con sus sistemas normativos internos o bien por cuotas de acceso al ejercicio del poder público, ya sea través de políticas públicas o acciones afirmativas a favor de dichas comunidades.

- ❖ Que, para garantizar tales derechos se hace necesario la creación de una norma secundaria que regule las formas y medios que lo hagan efectivo, principalmente los derechos que tienen que ver con la materia electoral.
- ❖ Que el artículo 2 de la Constitución Federal, dispone que los derechos señalados en su apartado A y B, deben realizarse en los términos que establezcan las leyes, por lo que queda claro el deber de los congresos legislativos de emitir leyes que garanticen los derechos de las comunidades indígenas y afroamericanas.
- ❖ Que por omisión legislativa se puede entender “como toda inercia o silencio del legislador que deje de concretar un acto de producción normativa que le viene impuesto desde la Constitución”. Citando criterios jurisprudenciales respecto a cómo debe entenderse el término **omisión absoluta y omisión relativa y**, concluye que el Congreso del Estado de Guerrero, incurre en una **omisión absoluta en competencia de ejercicio obligatorio**.
- ❖ Que le agravia el hecho de que el Reglamento para la Atención de Modelo de Elección de Autoridades Municipales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, solo contemple las posibilidades de que las comunidades indígenas puedan solicitar su cambio de modelo de elecciones de autoridades por sus “sistemas normativos internos” sin tocarse el tema de las comunidades afro descendientes.
- ❖ Que dicho reglamento no tiene sustento en la Constitución, ni en ninguna ley reglamentaria; que ningún momento dicho reglamento suple a ninguna regla general, ni mucho menos a la constitución local; que el reglamento no fue sometido a una consulta, por lo que viola la

autonomía y libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

Expediente: TEE/JEC/018/2020 (Actor afroamericano)

Los antecedentes y motivos de agravios que se relatan en el escrito de demanda de este expediente, son idénticos a lo expuesto en la demanda del expediente TEE/JEC/017/2020, por lo que se tienen por reproducidos como si a la letra se insertasen.

Expediente: TEE/JEC/027/2020 (Actor afroamericano)

- ❖ Que le causa agravio la omisión legislativa absoluta de competencia obligatoria del Congreso del Estado de Guerrero, de adoptar medidas legislativas en materia de derecho político-electoral y de representación.
- ❖ Que la omisión legislativa vulnera los artículos 1, 2, apartado C, 35 y 133, de la Constitución Federal; 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); y, 4, 5, párrafo a) y c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- ❖ Que el Poder Legislativo del Estado de Guerrero hasta la fecha de la presentación de su demanda no ha adoptado medidas legislativas respecto de los derechos políticos y acciones afirmativas de los pueblos afroamericanos como le fue ordenado en el artículo 2 de la reforma constitucional de nueve de agosto de 2019.
- ❖ Que incurre en una omisión legislativa absoluta en el ejercicio de una facultad o competencia obligatoria, al desobedecer un mandato constitucional de adecuar las leyes locales a las disposiciones de la Constitución Federal, lo cual actualiza una vulneración directa al

artículo 2, apartado c de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- ❖ Que, por su parte, el Instituto Electoral, hasta la fecha, tampoco ha implementado las acciones afirmativas o medidas especiales que señala el artículo 5, inciso c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.
- ❖ Que, por lo anterior, solicita se vincule al Instituto Electoral para que adopte lineamientos necesarios y suficientes para garantizar la participación política y de acceso al poder público, de la comunidad afromexicana, en condiciones de igualdad en el proceso electoral ordinario 2020-2021 en el Estado de Guerrero.

SEXTO. - Precisión del acto impugnado. Con fundamento el artículo 28, Ley del Sistema de Medios de Impugnación, este Tribunal Electoral suple las deficiencias u omisiones en los agravios, toda vez que los medios de impugnación fueron interpuestos por ciudadanos que se autoreconocen como indígena y afromexicanos, respectivamente.

El principio de suplencia en la expresión de agravios, de acuerdo al criterio sostenido por la Sala Superior y que adopta esta instancia jurisdiccional, implica que en los juicios promovidos por indígenas o afromexicanos se debe precisar el acto que realmente afecta a los promoventes, sin más limitaciones que las derivadas del principio de congruencia y contradicción inherente a todo proceso jurisdiccional, ello porque el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva previstas en el artículo 17 constitucional, tiene como presupuesto necesario la facilidad de acceso a los tribunales.¹²

Así, se precisa que el **acto impugnado** es la supuesta **omisión** del Congreso del Estado de Guerrero, de emitir leyes en materia de derechos

¹² Jurisprudencia 13/2008 de rubro: "COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDO POR SUS INTEGRANTES. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 3, 2009, páginas 17 y 18.

político-electorales de los miembros de las comunidades indígenas y afroamericanas.

Por otra parte, se tiene como autoridad vinculada al Instituto Electoral, respecto a la omisión de emitir lineamientos que garanticen la participación política en igualdad de condiciones a los miembros de las comunidades indígenas y afroamericanas, en el próximo proceso electoral.

En ese contexto, la **pretensión** de los actores es que se ordene al Congreso del Estado de Guerrero, que emita leyes en materia electoral que garanticen los derechos político-electorales de los miembros de las comunidades indígenas y afroamericanas, en el próximo proceso electoral.

Su causa de pedir la sustentan fundamentalmente, en que la omisión en que incurre el Congreso del Estado de Guerrero, es contrario a lo que establece el artículo 2, de la Constitución Federal, que establece que los derechos de los grupos indígenas y afroamericanos, se ejercerán en los términos que establezcan las constituciones y leyes de las entidades federativas; así como del artículo y 13, de la Constitución Local que prevé que las obligaciones que corresponda a cada uno de los poderes del Estado, se determinará en una Ley Reglamentaria atendiendo a lo prescrito en el artículo 2º apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese orden, este órgano jurisdiccional considera que la **Litis a resolver** consiste en determinar si existe o no la omisión del Congreso del Estado de Guerrero, de emitir leyes que garanticen los derechos político-electorales de los miembros de las comunidades indígenas y afroamericanas, en el próximo proceso electoral.

SEPTIMO. Análisis del caso concreto.

Como se precisó en el considerando "QUINTO" los actores aducen que la omisión atribuida al Congreso del Estado de Guerrero, transgrede los derechos de participación política, en especial, el derecho de votar y ser

votado de los miembros de las comunidades indígenas y afroamericanas, en el próximo proceso electoral para elegir, Gobernador, Diputados e integrantes de los Ayuntamientos del Estado.

Dicho acto, en concepto de los impugnantes es contrario a lo dispuesto por el artículo 2, de la Constitución Federal, que establece que los derechos reconocidos en él, se ejercerán en los términos que señalen las constituciones y leyes de las entidades federativas; lo cual se traduce en la obligación de los poderes legislativos estatales de crear normas secundarias que garanticen el ejercicio de los derechos políticos-electorales de las comunidades indígenas y afroamericanas.

Al respecto, este Tribunal Electoral adopta el criterio de la Sala superior, referente a que, la Constitución Federal es la norma fundamental del Estado Mexicano, con fuerza vinculante, al contener disposiciones supremas que deben ser socialmente eficaces, cuya aplicabilidad depende, en ocasiones, de los instrumentos jurídicos que pueden restablecer el orden constitucional alterado.

Por lo que, en un Estado Constitucional y Democrático, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede ser tomada como una mera declaración, sino que constituye la norma fundamental suprema, a la que se debe ajustar todo ordenamiento jurídico, porque sus mandatos son primordiales e ineludibles para el adecuado funcionamiento del Estado, de ahí que la omisión reclamada puede vulnerar principios constitucionales.

Sobre el tema la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado¹³ que la vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades, tales como:

¹³ Véase la Tesis P./J. 9/2006, de rubro PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, FEBRERO DE 2006, PAGINA 1533.

- ❖ Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas.
- ❖ Competencias o facultades de ejercicio potestativo, caso en el cual el órgano del Estado puede decidir, conforme a Derecho, si ejerce o no la atribución que tenga conferida.
- ❖ Competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas tiene el deber jurídico de ejercerlas.

Asimismo, ha señalado¹⁴ que, en atención al principio de división funcional de poderes, **los órganos legislativos del Estado** cuentan con facultades o competencias de **ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio**.

Así sostiene que las primeras, son aquellas en la que dichos órganos pueden decidir libremente si crean o no una determinada norma jurídica y el momento en que lo harán; en tanto que, las segundas son aquellas que en el orden jurídico adiciona a un mandato de ejercicio expreso para expedir una determinada norma; de tal manera que, si no se expide, se genera un incumplimiento constitucional.

Por lo que respecta a los tipos de omisiones legislativas¹⁵, ha dicho que existen dos, la absoluta y la relativa.

La primera, se actualiza cuando el legislador simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes, ni ha externado normativamente voluntad alguna para hacerlos; y la segunda, se da cuando al haber ejercido su facultad el legislador lo hace de manera parcial o simplemente no la ejerce

¹⁴ Tesis P. / J. 10/2006 de rubro: ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1528.

¹⁵ Tesis P./J. 11/2006 de rubro: OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527

de manera integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

Ahora bien, en la misma tesis se establece que cuando se combina la competencia de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo, pueden presentarse las omisiones, siguientes:

a) Absolutas en competencias de ejercicios obligatorios, cuando el órgano legislativo tiene la obligación de expedir una ley y no lo ha hecho.

b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación de hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta.

c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay mandato que se lo imponga.

d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo; en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera deficiente o incompleta.

En cuanto a las *facultades de ejercicio obligatorio*, la SCJN estableció que son las que el orden jurídico prevé como mandato expreso, esto es, que existen un vínculo jurídico de hacer; que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento inconstitucional.

En ese orden, la SCJN ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas, por disposición de un artículo transitorio de un decreto de reforma constitucional en el cual se impone a quien dicta el deber jurídico de establecer las medidas legislativas necesarias, con objetivos concretos y determinados por la propia norma constitucional, constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

Por su parte, la **Sala Superior** al resolver asuntos relacionados con la **omisión legislativa**¹⁶, ha puesto de manifiesto que la Constitución Federal es la norma fundamental del Estado Mexicano, con fuerza vinculante, al contener normas supremas que deben ser socialmente eficaces, cuya aplicabilidad depende, en ocasiones, de los instrumentos jurídicos que pueden restablecer el orden constitucional alterado.

Asimismo, ha señalado que uno de esos instrumentos es precisamente el control de las omisiones legislativas, cuando son contrarias a lo ordenado por la propia Constitución. Asimismo, ha sostenido que la inconstitucionalidad por omisión es una conducta en la que puede incurrir cualquier órgano de Poder Público, dentro de la estructura constitucional de la República, caso en el cual se deja de hacer o de practicar lo que constitucionalmente está exigido u ordenado.

En ese sentido, ha dicho que la omisión legislativa se configura cuando el legislador no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la misma Constitución, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la Ley Suprema.

Y que la omisión del legislador ordinario se presenta cuando éste está obligado a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace; o bien cuando el legislador no dicta una ley o parte de ésta, que debería expedir para hacer real y efectivo el mandato constitucional, lo cual se torna más grave cuando las omisiones pueden afectar derechos fundamentales de los gobernados previstos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales vigentes en el contexto del sistema jurídico mexicano.

Así, la Sala Superior ha concluido que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar derechos humanos, así

¹⁶ Sentencias emitidas en los expedientes SUP-JRC- 14/2020, SUP-JDC- 1282/2019, SUP-JDC- 281/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE- 8/2014 y SUP-JRC-122/2013.

como los principios constitucionales que rigen el derecho electoral, como son los de **certeza**, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

Respecto al principio de certeza la misma autoridad jurisdiccional federal al resolver juicios de la ciudadanía donde cuestionaron una omisión legislativa, ha sostenido¹⁷ que el principio de **certeza** consiste en que los sujetos de Derecho que participan en un procedimiento electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados.

Por lo que la emisión de leyes en esta materia, debe sujetarse a lo previsto por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos **noventa días antes del inicio del proceso electoral en que vayan aplicarse**, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Lo que significa que tratándose de reformas legislativas relacionadas con el reconocimiento de los derechos político-electorales de los indígenas y afroamericanos que incidan en un procedimiento electoral, ha esta fecha ya debieran estar promulgadas y publicadas; pues de acuerdo con el artículo 268, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, el próximo proceso electoral dará inicio en el mes de septiembre del año en curso.

De no ser así, se actualizaría la omisión que reclaman los promoventes y en consecuencia se ordenaría a la responsable para que emita leyes en donde se reconozca los derechos políticos-electorales de los indígenas y afroamericanos, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Federal,

¹⁷ Véanse sentencias del expediente SUP-JDC-281/2017 SUP-JDC- 1684-2016, SUP-JDC-485/2014

sin embargo, atendiendo al principio de certeza no regiría para el proceso electoral que está por iniciar.

Con base a los criterios jurisdiccionales anotados y con el fin de esclarecer la Litis precisada, es importante conocer lo que la Constitución Federal, dispone respecto a los derechos de la población indígena y Afromexicana.

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(...)

(...)

(...)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

“Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible”

(...)

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

II. (...)

III. 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 disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

Fracción reformada DOF 22-05-2015, 29-01-2016

IV. (...)

V. (...)

VI. (...)

VII (...)

Párrafo reformado DOF 06-06-2019

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

VIII. (...)

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Párrafo reformado DOF 29-01-2016

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

I. al IX. (...)

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

De lo transcrito, se advierte que nuestra Constitución Federal prohíbe la discriminación, motivada en el origen étnico o nacional; reconoce y garantiza el derecho de las comunidades indígenas y afromexicanos a libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Asimismo, establece que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán tales derechos, con el propósito de fortalecer la participación y representación política conforme con sus tradiciones y normas internas.

Dichos imperativos constitucionales, en congruencia con los criterios previamente citados, se traduce un mandato constitucional mínimo hacia las legislaturas de los Estados, con la finalidad de regular diversos aspectos relacionados con la autonomía y participación política de los habitantes de las comunidades indígenas y afromexicanos, dejándoles al margen correspondiente de su libertad configurativa.

Debido a que el párrafo cuarto, del artículo 2 de la Constitución Federal, permite la libertad de configuración legislativa, es decir que los Congresos Locales deben de delinear el esquema de protección y resguardo de las comunidades indígenas y afromexicanas, a partir de los valores y principios que la propia constitución establece.

Pues, como quedó asentado la Constitución Política Federal, representa el eje o marco de referencia sobre el cual debe desenvolverse los órganos legislativos estatales, lo cual constituye un límite y un paradigma de actuación de la autoridad, a partir del diseño que, en particular, cada entidad federativa desarrolle acorde con su propio contexto material, político y social.

En ese orden, la obligación constitucional de los poderes legislativos de los estados, implica reconocer en la normativa local los derechos de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía, para elegir a sus autoridades o representantes, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como acceder y desempeñar los cargos públicos y los de elección popular, de manera que mejor se exprese su situación y aspiraciones.

Con la única condición constitucional, de que las practicas comunitarias garanticen la participación de mujeres y hombres, el goce de sus derechos de votar y ser votados, en condiciones de igualdad, en las elecciones municipales.

En el **caso concreto** los promoventes alegan que para garantizar sus derechos políticos-electorales y la de los habitantes de las comunidades a la que se adscriben, es necesario la creación de normas secundarias **que regulas las formas y medios que los hagan efectivo**, específicamente, el derecho político-electorales de votar y de ser votado con las calidades de indígenas y afromexicanos.

Porque según ellos, el Congreso del Estado Guerrero, ha incurrido en omisión de legislar en esa materia, lo que se traduce en una transgresión al derecho político-electoral de las comunidades indígenas y afromexicanas, porque no existen leyes que garanticen el ejercicio del derecho a votar y a ser votado con esa calidad, en condiciones de igualdad, en el próximo proceso electoral.

Es cierto que el artículo 2, de la Constitución Federal, establece que los derechos reconocidos en él, se ejercerán en los términos que señalen las

constituciones y leyes de las entidades federativas, disposición que en sí mismo se convierte en una obligación del Congreso del Estado de Guerrero, de adecuar la normativa conforme a los derechos reconocidos en dicho artículo.

Lo cual es conforme con lo dispuesto por el artículo transitorio segundo de los Decretos de reformas constitucionales publicados el catorce de agosto de 2001, y el veintidós de mayo de 2015, que impusieron a las legislaturas de los estados la obligación constitucional de adecuar su normativa local a las disposiciones establecidas en el artículo 2 de la propia Constitución Federal. Lo que no sucedió en el Decreto de reforma publicado el seis de junio de 2019.

De ahí que se estime que el Congreso del Estado de Guerrero contaba con una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, ya que, mediante las citadas reformas constitucionales, se les otorgó un mandato de ejercicio expreso, es decir, la obligación de adecuar su Constitución y sus leyes secundarias, con la finalidad de lograr una protección completa a los derechos constitucionalmente reconocidos a favor de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, plazos que a la fecha ha quedado rebasado.

Sin embargo, en el texto integral del artículo 2, se establece que el reconocimiento de los pueblos indígenas y afromexicanos, se regularan en las Constituciones y leyes de las entidades federativas; imperativo que se traduce en una obligación permanente para el legislador local, en tanto no emita leyes que reconozcan y regulen la participación y representación política de pueblos o comunidades indígenas y afromexicanos.

Conforme a dicho mandato, es necesario evidenciar lo que la Constitución Política Local y las leyes electorales vigentes, establecen al respecto, con la finalidad de estar en condiciones para determinar si existe o no, la omisión que se le atribuye al Congreso del Estado de Guerrero.

**Constitución Política del Estado Libre y
Soberano de Guerrero**

“Artículo 3. *En el Estado de Guerrero toda persona gozará de los derechos humanos y las garantías reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y los instrumentos internacionales incorporados al orden jurídico mexicano.”*

(...)

“Artículo 5. *En el Estado de Guerrero toda persona, individual o colectiva, es titular de derechos humanos, y se reconocen como mínimo los siguientes:*

I-VII (...)

VIII. De igualdad y no discriminación, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, género, edad, discapacidades, condiciones de salud, estado civil, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen étnico o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición que anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas;

IX-XVI (...)

XVII. Son derechos de los ciudadanos guerrerenses: *acceder, en condiciones de igualdad, a los empleos, cargos o comisiones públicos, en los términos que disponga la ley del servicio civil de carrera; a los cargos de elección popular representativa y los de participación ciudadana.*

Tratándose de cargos de elección popular, el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral, corresponde a los partidos

políticos o a los ciudadanos como candidatos independientes, siempre que cumplan los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación de la materia.

SECCIÓN II DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANOS

Artículo 8. 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.

Artículo 9. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afromexicanos, atendiendo en todo momento a los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Instrumentos Internacionales en la materia e incorporados al orden jurídico nacional.

Artículo 10. La conciencia de la identidad indígena o afromexicana deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones relativas a dicha pertenencia.

Artículo 11. Se reconocen como derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos:

I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II. (...)

III. Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades políticas o representantes, y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de equidad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos.

IV. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, tomando en consideración sus usos, costumbres y demás especificidades culturales, bajo la asistencia de traductores, intérpretes y defensores calificados para tales efectos.

Artículo 13. (...). Las obligaciones que corresponda a cada uno de los poderes del Estado, se determinarán en una Ley Reglamentaria atendiendo a lo prescrito en el artículo 2°, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como puede observarse, el Congreso del Estado de Guerrero ha regulado en la Constitución Local el reconocimiento de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, reconociendo igual que la Constitución Federal, el derecho a la libre determinación, y autonomía para elegir a sus autoridades conforme con su normativa interna tradicional; así como sus derechos de acceso a los cargos de elección popular para los que fueron electos, conforme a sus usos y costumbres.

Por lo que corresponde al imperativo establecido en el artículo 13, de la Constitución Local, referente a que la obligación que corresponda a cada uno de los Poderes del Estado, se determinará en una Ley Reglamentaria, encontramos que el Congreso del Estado ha emitido las disposiciones legales, siguientes:

“LEY NUMERO 483, DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE GUERRERO.”

“ARTICULO 4. (...)

En la aplicación de las normas electorales, se tomarán en cuenta de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Federal y 9° de la Constitución local, los usos, costumbres y formas especiales de organización social y política de los pueblos indígenas y afroamericanos del Estado, siempre y cuando no se violen con ello los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones (Penúltimo párrafo).

En los casos no previstos en el presente ordenamiento se aplicarán: la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y **demás ordenamientos expedidos por la autoridad competente.** (último párrafo)

Artículo 13 Bis. Los partidos políticos deberán postular fórmulas de candidaturas a diputadas o diputados de mayoría relativa de origen indígena o afroamericana en, por lo menos, la mitad de los distritos en

los que **la población indígena o afroamericana** sea igual o mayor al 40% del total de la población del distrito conforme al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

(...)

ARTÍCULO 188. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

(...)

LXXIV. Atender las solicitudes que presenten los ciudadanos, los pueblos y las comunidades indígenas para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos;

Artículo 272 Bis. Los municipios que conforme al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuenten con población indígena o afroamericana que sea igual o mayor al 40%, los partidos políticos deberán postular, en por lo menos la mitad de esos municipios, el 50% de candidatas o candidatos de origen **indígena o afroamericana en planilla de Presidente, Síndico o Síndicos, así como en la lista de regidores, para integrar los ayuntamientos**, observando la paridad de género en la postulación.

(...)

TÍTULO ÚNICO

DE LA ATENCIÓN A LAS SOLICITUDES PRESENTADAS POR LOS CIUDADANOS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS

CAPÍTULO I

DE LA ATENCIÓN A LAS SOLICITUDES

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

Artículo 456. Los ciudadanos, **los pueblos y las comunidades indígenas en el ejercicio de la libre determinación y autonomía, dentro del marco constitucional y la soberanía del Estado, podrán presentar ante el Instituto Electoral, la solicitud para el cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos**, previo cumplimiento de los requisitos y procedimientos establecidos en el presente Título.

CAPÍTULO II

DE LOS REQUISITOS

Artículo 457. Podrán presentar solicitud de cambio de modelo de elección de autoridades municipales, los ciudadanos que, de manera previa, libre y consensada, hayan acordado en asambleas comunitarias de la mayoría de las comunidades que integran el municipio, iniciar el procedimiento para elegir a sus autoridades municipales mediante sistemas normativos internos o usos y costumbres, para lo cual, deberán cumplir con lo siguiente:

I. **Pertenecer a un municipio reconocido como indígena en términos de la Ley número 701 de Reconocimiento**, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero;

II. Presentar el acta de asamblea de cada una de las comunidades, en las que se haya aprobado solicitar el cambio de modelo de elección de autoridades municipales por sistemas normativos internos o usos y costumbres, la que deberá estar firmada por los ciudadanos asistentes, así como por la autoridad comunitaria o tradicional;

III. Presentar el acta de asamblea general o actas de asambleas comunitarias donde se nombre al Comité de Gestión encargado de realizar los trámites referentes a la solicitud; y IV. Señalar domicilio para recibir notificaciones y demás requerimientos derivados de la solicitud presentada. El Instituto Electoral, en su caso, podrá verificar la veracidad de la información por los medios que así considere necesarios.

Artículo 458. El Consejo General del Instituto Electoral, en un plazo de hasta 60 días naturales, contados a partir de la presentación de la solicitud, resolverá sobre la procedencia de la misma, verificando el cumplimiento de los requisitos dispuestos en el presente capítulo.

En caso, de la falta de algún requisito, el Instituto Electoral notificará al Comité de Gestión para que, en un plazo de 15 días naturales contados a partir del día siguiente a su notificación, los subsane. Fenecido dicho plazo, con o sin la respuesta del Comité Gestor, el Consejo General, resolverá lo conducente.

CAPÍTULO III

DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CONSULTA

Artículo 459. Resuelta la procedencia de la solicitud, el Instituto Electoral llevará a cabo el procedimiento de consulta para el cambio de

modelo de elección de sus autoridades municipales por sistemas normativos internos.

Artículo 460. Se reconoce el derecho a la **consulta previa, libre e informada a los ciudadanos indígenas**, como sujetos de derechos fundamentales, así como a las comunidades y pueblos indígenas, como sujetos de derecho público. Este derecho está regulado en términos de la Constitución Federal y en la Constitución Local, así como en los instrumentos internacionales de derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas.

Artículo 461. **El Instituto Electoral deberá realizar las consultas mediante procedimientos apropiados, en corresponsabilidad con las comunidades indígenas solicitantes**, atendiendo las particularidades culturales propias del municipio de que se trate.

Artículo 462. El Instituto Electoral, en la realización de la consulta previa, libre e informada, **deberá observar en todo momento los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional; aplicando invariablemente los principios libre, pacífico, informado y democrático, garantizando en todo momento los derechos humanos los ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas consagrados en la Constitución Federal, la Constitución Local, así como en tratados, pactos y convenios internacionales aplicados a la materia.**

Artículo 463. Las consultas deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada de acuerdo con los sistemas normativos internos (usos y costumbres) presentes en el municipio de que se trate, a fin de generar las condiciones de diálogo y consenso que permitan llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas a través del consentimiento libre e informado.

Artículo 464. En **ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los ciudadanos en las etapas de la consulta.**

Artículo 465. La consulta que realice el Instituto Electoral deberá establecer un plan de trabajo, con los ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas del municipio en donde se solicita la consulta, a efecto de generar un calendario con corresponsabilidad y que permita generar el consenso para alcanzar los acuerdos necesarios.

El plan de trabajo deberá sujetarse a las etapas siguientes:

I. Medidas preparatorias: en la cual el Instituto Electoral deberá allegarse de información, mediante la propia comunidad o por

información objetiva que pueda recopilar, así como a partir de procedimientos idóneos que permitan obtener datos trascendentales en torno a los sistemas normativos internos o usos y costumbres que rigen a las comunidades indígenas del municipio que se trate.

Para ello, realizará dictámenes periciales, entrevistas con los habitantes, informes de las autoridades municipales legales y tradicionales, con el objeto de determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres, así como constatar que las comunidades del municipio están inmersas en el marco normativo local que reconocen y regula los diversos aspectos de su cosmovisión.

Verificada la existencia y vigencia del sistema normativo interno en las comunidades indígenas en cuestión, el Instituto Electoral deberá proceder a realizar la consulta a fin de determinar si la mayoría de la población está de acuerdo en celebrar los comicios para la elección e integración de las autoridades municipales mediante el sistema normativo interno o usos y costumbres.

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 exhaustiva, 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.

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.

III. Elección.

a) Resultados. Desarrollado lo anterior, el Instituto Electoral someterá al Congreso del Estado los resultados de la consulta, a fin de que emita el Decreto en el cual determine la fecha de la elección y de toma de posesión del órgano de gobierno municipal, con efectos al siguiente proceso electoral.

b) Realización de la elección. Emitida la resolución del Congreso, el Instituto Electoral deberá disponer las consultas, así como las medidas

conducentes y adecuadas, para que se establezcan todas las condiciones de diálogo y consenso que sean necesarias para llevar a cabo, en su caso, las elecciones por usos y costumbres.

Artículo 466. En la realización de las consultas y la adopción de las medidas correspondientes se deberán atender a los principios establecidos tanto en el Convenio No 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes como en la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

CAPÍTULO IV

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Artículo 467. Las autoridades federales, estatales y municipales deberán brindar apoyo y colaboración al Instituto Electoral para que éste realice las actividades inherentes a la atención de la solicitud y desarrollo de la consulta.

Artículo 468. El Instituto Electoral deberá emitir la reglamentación relacionada con el trámite de las solicitudes y el desarrollo de la consulta para el cambio del modelo de elección de las autoridades municipales por sistemas normativos internos.”

LEY NÚMERO 456 DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL DEL ESTADO DE GUERRERO.

Artículo 2. (...)

III. En la aplicación de las normas electorales, se tomarán en cuenta de conformidad con los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 9 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, los usos, costumbres y formas especiales de organización social de los pueblos indígenas y afromexicanos del Estado, siempre y cuando no se violen con ello los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

ARTÍCULO 28. Al resolver los medios de impugnación establecidos en esta Ley, el Tribunal Electoral deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser deducidos

claramente de los hechos expuestos.

(...)

Tratándose de medios de impugnación promovidos **por ciudadanos indígenas o afromexicanos** o con discapacidades físicas el Tribunal Electoral deberá suplir de manera amplia las deficiencias u omisiones en los agravios, incluso, la ausencia total de los mismos, cuando de los hechos expuestos se puedan deducir aquéllos.”

Conforme a los dispositivos legales transcritos, es claro que el Congreso del Estado ha regulado en las leyes secundarias los derechos de los indígenas y afromexicanos reconocidos tanto en la Constitución Federal, como en la Constitución Local, ya que en ellas se les reconoce el derecho a autogobernarse de acuerdo con su normativa interna, entendida ésta, como el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos.

Pero no solo reconoce los derechos reclamados, si no que ha establecido una serie de garantías para su efectivo ejercicio, bajo el respeto absoluto a esos sistemas normativos. Además, reconoce y garantiza el efectivo acceso a la justicia de esas poblaciones y comunidades a la jurisdicción del estado, incluida, desde luego la electoral.

Asimismo, se reconoce la existencia de autoridades indígenas que son electas, designadas o nombradas, precisamente, conforme con las normas, prácticas y procedimientos tradicionales que conforman el correspondiente sistema normativo, y garantiza su acceso efectivo al cargo para el que fueron elegidos, al señalar expresamente que tales autoridades indígenas serán objeto de protección, por parte de las autoridades de toda índole en el Estado.

Lo que obliga a los órganos del Estado, dependencias, organismos públicos autónomos, entre ellos los electorales; municipios y, en general, a todas las

autoridades, a reconocer y, a su vez, garantizar a través de sus actos, el derecho a la libre determinación y autonomía.

Así, tenemos que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero¹⁸, establece que, en la aplicación de normas electorales, se tomarán en cuenta los usos, costumbres y formas especiales de organización social y política de los pueblos indígenas y afroamericanos del Estado.

En ese orden, dicha norma legal prevé que los ciudadanos, pueblos o comunidades indígenas, en ejercicio de la libre determinación y autonomía pueden decidir el cambio de modelos de elección de sus autoridades municipales a través de una solicitud que presenten ante el Instituto Electoral, siempre y cuando cumplan con los requisitos que para tal efecto se requieren.

Resuelta la procedencia de la solicitud, las comunidades indígenas gozan de su derecho de consulta previa libre e informada a través de un procedimiento apropiado que determine el Instituto Electoral, observando en todo momento los principios de congruencia y contradicción, inherentes a todo proceso jurisdiccional; y respetando los derechos humanos de los indígenas consagrados en la Constitución Federal, la Constitución Política Local, y los tratados pactos, y convenios internacionales aplicados a la materia.

También se protege el derecho político-electoral de los indígenas, porque en la legislación se establece, que en ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los ciudadanos en la etapa

¹⁸ ARTÍCULO 4. La aplicación de las disposiciones de esta Ley corresponderán, según el caso, al Instituto Electoral, al Instituto Nacional, al Tribunal Electoral del Estado, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales del Estado y al Congreso del Estado, para las elecciones de Diputados, Gobernador y Ayuntamientos, quienes tendrán la obligación de preservar su estricta observancia y cumplimiento, al igual que en los procesos de participación ciudadana conforme a la (sic) leyes de la materia.

(...)
(...)

En la aplicación de las normas electorales, se tomarán en cuenta de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Federal y 9° de la Constitución local, los usos, costumbres y formas especiales de organización social y política de los pueblos indígenas y afroamericanos del Estado, siempre y cuando no se violen con ello los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, rectores en el ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones.

de consulta; menos aún se podrá hacer en la elección de sus autoridades municipales, pues el derecho al voto y de ser votado, es un derecho reconocido por la Constitución Federal en el artículo 35, fracción I y II; y 19.1 fracción I y II, de la Constitución local.

Por tanto, de una interpretación sistemática y funcional de las normativas invocadas, se advierte que el Congreso del Estado de Guerrero, ha legislado, reconocido, protegido y garantizado, los derechos de libre determinación y autonomía de sus pueblos y comunidades indígenas, para elegir a sus autoridades o representantes conforme con sus propios sistemas normativos, así como para que éstos accedan al respectivo cargo, de tal manera que las normativas están acorde con el artículo 2º de la Constitución General de la República.

Por tanto, no asiste razón a los actores cuando aducen que existe una omisión absoluta del Congreso del Estado, de adecuar las leyes locales a lo que dispone el artículo 2 de la Constitución Federal, y 13 de la Constitución Local.

No obsta lo anterior, el hecho de que los promoventes aleguen que la omisión legislativa de adoptar medidas y acciones afirmativas para los indígenas y afromexicanos les vulnera su derechos político electoral de votar y de ser votado, porque de la Constitución Política Local y la Ley de Instituciones se advierte que como guerrerenses tienen reconocido el derecho de acceder a los cargos de elección popular en igualdad de condiciones y sin discriminación por raza, color o etnia.¹⁹ Siempre y cuando cumplan con los requisitos que establecen las leyes para el disfrute efectivo de esos derechos.²⁰

Y como ciudadanos indígenas y afromexicanos, se les reconoce una medida especial que consiste en la obligación de los partidos políticos de registrar

¹⁹ Artículo 5, fracción VIII y XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

²⁰ Artículo 7, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

candidatos preferentemente indígenas en los lugares en donde su población sea mayor al 40%.²¹

Si bien la Constitución no precisa el tipo de elecciones en la que debe aplicarse el porcentaje de acción afirmativa, de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 3, 4, 5, fracción VIII y VVII, 32, 34, 3, 36 y 37 de la Constitución Política Local; 1, 4, 5 y 6, fracción II, 13 bis y 272 bis, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, debe entenderse que dicha protección afirmativa rige para todo tipo de elecciones atendiendo a los fines, derechos y obligaciones que tienen los partidos políticos, así como lo derechos que la normativa electoral les reconoce a los guerrerenses.

Es cierto que el artículo 13 bis y 272 de la Ley citada, tiene una aplicación temporal -Transitorio Segundo del Decreto 460²²- al establecerse que dichas medidas afirmativas tienen vigencia únicamente para el siguiente proceso electoral, justificándose en la emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Sin embargo, el mismo transitorio prevé, que una vez pasada la emergencia se realizará la consulta respectiva, de donde desde luego se adoptarán medidas afirmativas que no podrán ser menores que las que se establecen en los dispositivos previamente citados, atendiendo al derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas; así como al principio de progresividad de los derechos humanos.

Lo cual se robustece con la manifestación que se realiza en el informe circunstanciado que rinde la autoridad responsable, en donde precisa *“que una vez que haya condiciones y sea decretada el fin de la emergencia sanitaria, se reiniciarán los trabajos de consulta, en términos de lo establecido en los protocolos aplicables”*.²³

²¹ Artículo 37, fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

²² Visible en la foja 481 del expediente TEE/JEC/017/2020.

²³ Visible en la foja la foja 248 del expediente TEE/JEC/017/2020.

Más aún si tomamos en cuenta que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria de carácter temporal, proporcional, razonable y objetiva, aplicadas para situaciones en desventaja, con el propósito de revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello garantizar un plano de igualdad sustancial en el acceso de bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales.²⁴

Por lo que corresponde al motivo de agravio que aluden los ciudadanos afromexicanos Andrés Alain Rodríguez Serrano y Pedro Sergio Peñaloza Pérez, referente a que la reforma legal realizada mediante Decreto 460, de ninguna manera es para reglamentar los derechos político-electorales de los pueblos indígenas afromexicanos.

Se estima que dicho motivo de agravio es infundado, pues la medida afirmativa es aplicable tanto para los ciudadanos indígenas, como para los ciudadanos afromexicanos, con independencia de los derechos que tienen reconocidos como guerrerenses.

Debe decirse, que la falta de mención expresa de la palabra “afromexicanos” en el *“Libro Quinto”, “De la atención de las solicitudes presentadas por los ciudadanos, pueblos y comunidades indígenas”,* de la Ley de Instituciones, no es un obstáculo para que los ciudadano afromexicanos, en ejercicio de su derecho de libre determinación, soliciten su cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales, porque las disposiciones de las normas electorales son de orden público y de observancia general, la cuales se interpretan acorde con los criterios gramatical, sistemático y funcional, tomando en cuenta el artículo 2 de la Constitución Federal y 9 de la Constitución²⁵.

Criterios de interpretación que imponen al resolutor, no solo interpretar la literalidad de las normas, sino determinar el sentido y alcance de una

²⁴ Jurisprudencia 30/2014 de Rubro: ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARÁCTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN, consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 11 y 12.

²⁵ Artículo 1 y 4, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

disposición a la luz de otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo o sistema jurídico, tomando en cuenta los diversos factores, relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica.

En ese contexto, los derechos reconocidos constitucionalmente a los indígenas y afromexicanos deben interpretarse de forma amplia, aplicando la ley que mejor les favorezca, de conformidad con el artículo 1, de la Constitución Política Federal.

De ahí que, para el caso en que un ciudadano o una comunidad afromexicana decidan solicitar su cambio de modelo de elección, válidamente pueden aplicarse en lo que resulte, el procedimiento y requisitos que se establecen en Libro Quinto de la citada ley sustantiva electoral, en tanto, no se precise el término “afromexicanos” o se emita una nueva ley o lineamientos que les reconozca un mejor derecho.

En consecuencia, no asiste la razón a los ciudadanos afromexicanos, cuando dicen que a la fecha no existen leyes que desarrollen su derecho político-electoral.

Por lo que respecta, al motivo de agravio referente a que el Acuerdo 186/SO/27-11-2018²⁶, por el que se emite el Reglamento para la Atención de Modelo de Elección de Autoridades Municipales de Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, le causa agravio, porque solo contempla la posibilidad de que solo las comunidades indígenas puedan solicitar su cambio de modelo de elecciones de autoridades por sus sistemas normativos internos.

Debe decirse que su apreciación es infundada, pues como ya se dijo las normas electorales deben de interpretarse en su conjunto –criterio sistemático y funcional- y en función de los derechos que mejor convenga a los ciudadanos, criterio que es conforme con el artículo 3, del Reglamento referido, que establece que la interpretación de sus disposiciones será de

²⁶ Visible en la foja 169, del expediente TEE/JEC/027/2020 y 223 a la 262 del expediente TEE/JEC/027/2020.

acuerdo a lo establecido en el segundo y tercer párrafo del artículo 4, de la Ley de Instituciones; así como el artículo 4 de dicho Reglamento, que prevé que a falta de disposición expresa, respecto a la solicitud de cambio de modelo de elección, se aplicará de manera supletoria la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; la Ley del Sistema de Medios, y demás aplicables al caso concreto.

En tal sentido, el Reglamento referido resulta válidamente aplicable para que los ciudadanos afromexicanos, que así lo deseen, ejerzan su derecho a libre determinación y soliciten su cambio de modelo de elección de sus autoridades municipales, siempre y cuando cumplan con los requisitos que las leyes establecen, para tal efecto.

Lo cual se robustece, con el informe que rinde el Instituto Electoral, en donde manifiesta que está realizando una serie de actos encaminados a emitir lineamientos tomando como punto partida el Decreto 460, y que una vez que sea aprobada por el Consejo General del Instituto Electoral, le informará a esta Instancia Jurisdiccional, de manera oportuna y previo al inicio del proceso electoral.

Por otra parte, del contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno la SCJN celebrada a distancia el lunes 20 de abril de 2020²⁷, se advierte que dicho órgano jurisdiccional de alzada por unanimidad de votos²⁸, declaró la invalidez de la Ley Número 701, de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, con los puntos resolutivos, siguientes:

“PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 81/2018.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL DECRETO 778 POR EL QUE SE REFORMARON, ADICIONARON Y DEROGARON DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NÚMERO 701 DE RECONOCIMIENTO, DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL

²⁷ visible a foja 526-546 del expediente TEE/JEC/017/2020

²⁸ Visible en la foja 539 -540 del expediente TEE/JEC/017/2020

ESTADO DE GUERRERO EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO.

TERCERO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DE LA LEY NÚMERO LEY 777 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA EN EL ESTADO DE GUERRERO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, EL VEINTICUATRO DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO.

CUARTO. LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DECRETADA EN ESTE FALLO SURTIRÁ SUS EFECTOS A LOS DOCE MESES SIGUIENTES A SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

QUINTO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

Lo anterior, es conforme con la manifestación de los promoventes, referente a que dicha ley fue invalidada por la SCJN, sin embargo, de la revisión integral de sus disposiciones se desprende que la autoridad responsable, en uso de sus atribuciones legales legisló en materia de derechos indígenas y afroamericanos, tal como en seguida se evidencia.

LEY NÚMERO 701, DE RECONOCIMIENTOS, DERECHOS Y CULTURA DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS DEL ESTADO DE GUERRERO.

“**Artículo 1.-** La presente Ley es de orden público e interés social y reglamentaria de la Sección II del Título Segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en concordancia con el artículo 2 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero, en concordancia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales de los que México es parte, y de aplicación y cumplimiento obligatorio en el Estado.

Artículo 2. Son objetivo de la presente Ley:

I. Reconocer los derechos y cultura de los **pueblos originarios indígenas y comunidades afromexicanas** del Estado y de las personas que los integran;

II. Garantizar y promover el ejercicio de sus derechos civiles, económicos, sociales, culturales, ambientales y **político-electorales**, salvaguardando sus formas específicas de organización comunitaria, ¡el respeto, uso y desarrollo de sus culturas, cosmovisión, conocimientos, lenguas, usos, tradiciones, costumbres, medicina tradicional y recursos; y

(...)

Artículo 3.- Son Sujetos Obligados a garantizar el cumplimiento de esta Ley:

I-IV (...)

V. Los Órganos Autónomos Constitucionales;

VI

VII (...)

Los Sujetos Obligados tienen la responsabilidad, en sus distintos ámbitos de gobierno y a través de sus dependencias e instituciones, de garantizar el cumplimiento de este ordenamiento; así como de respetar, hacer respetar y proteger los derechos de los pueblos **indígenas y comunidades afromexicanas** y a proveer su desarrollo social, económico, **político** y cultural. Los poderes públicos realizarán las adecuaciones legales, institucionales y presupuestales procedentes, para hacer efectivo el cumplimiento de esta Ley

(...)

(...)

Las disposiciones de la presente Ley, regirán supletoriamente en materia de derechos y obligaciones de los pueblos **indígenas** y comunidades **afromexicanas**, para todos los casos no previstos en otras leyes locales.

Artículo 4.- La aplicación de esta Ley corresponde a las autoridades estatales y municipales y vigilar el cumplimiento a las tradicionales, en el ámbito de sus respectivas competencias y comunidades, quienes deberán asegurar el

respeto de los derechos individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado.

Artículo 5.- El Estado de Guerrero sustenta su identidad multiétnica, plurilingüística y pluricultural sustentada originalmente en sus **pueblos originarios indígenas, particularmente los nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos, así como en sus comunidades afroamericanas.**

Artículo 6.- Para los efectos de esta Ley se conceptualizará y entenderá:

I. Autonomía. Es la expresión de la libre determinación de los pueblos originarios indígenas y comunidades afroamericanas como parte del Estado de Guerrero y se ejercerá en un marco constitucional que asegure la unidad nacional, en concordancia con el orden jurídico vigente, para adoptar por sí mismos decisiones e instituir prácticas propias relacionadas con su cosmovisión, territorio indígena, tierra, recursos naturales, organización **sociopolítica**, educación, lenguaje, salud, medicina y cultura;

II. Comunidades afroamericanas. A las colectividades humanas que descienden de un pueblo afroamericano y conservan sus propias formas de convivencia y de organización social;

III. Pueblos indígenas. - Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas;

IV. Usos y costumbres. - Conductas reiteradas que forman parte de las normas y reglas de convivencia que constituyen los rasgos y características de cada pueblo indígena y comunidades afroamericanas, respetando los preceptos de la Constitución Federal;

V.- Autoridades Ancestrales o Tradicionales Indígenas. - Aquellas que por el transcurso del tiempo y con bases en usos y costumbres, así como en sus sistemas normativos internos, los pueblos indígenas reconocen como tales.

VI. (..)

VII. (...)

VIII. Sistemas normativos. - Al conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos, de acuerdo al pacto federal y la soberanía de los estados;

IX. (...)

X. Libre determinación: El derecho de los pueblos indígenas, para autogobernarse, tener su propia identidad como pueblo y decidir sobre su vida presente y futura, conforme al ordenamiento constitucional; y

Artículo 7.- Al aplicar las disposiciones del presente ordenamiento y especialmente las relativas al ejercicio de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas:

I. Los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como los Ayuntamientos deberán:

a) Reconocer, proteger y respetar los sistemas normativos internos, los valores culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá considerarse la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;

b) Adoptar, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y trabajo;

c) Reconocer los sistemas normativos internos en el marco jurídico general en correspondencia con los principios generales del derecho, el respeto a los derechos humanos.

II. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Guerrero y los Ayuntamientos deberán:

a) Consultar a los pueblos indígenas interesados a través de sus autoridades o representantes ancestrales, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) Promover que los pueblos interesados, a través de sus autoridades o representantes ancestrales, participen

libremente, en la definición y ejecución de políticas y programas públicos que les conciernan.

Artículo 8.- Los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas del Estado de Guerrero **tendrán personalidad jurídica para ejercer los derechos establecidos en la presente Ley.**

Artículo 12.- Esta Ley reconoce y protege a las autoridades ancestrales de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, nombradas por sus integrantes de acuerdo a sus propios usos y costumbres, garantizando la participación efectiva y equitativa de las mujeres y de los jóvenes mayores de dieciocho años, en un marco que respete la soberanía del Estado y la autonomía de sus municipios.

Artículo 15. (...)

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Artículo 17.- Ninguna persona indígena o afromexicana será discriminada en razón de su condición y origen, por lo que se sancionará cualquier acción o causa, tendiente a denigrar a los integrantes de los pueblos indígenas y comunidades afromexicanas, de conformidad con la Ley número 214 para Prevenir, Combatir y Eliminar la Discriminación del Estado de Guerrero.

Artículo 26.- Esta Ley reconoce y garantiza el **derecho de los pueblos indígena y las comunidades afromexicanas del Estado a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía**, para:

I. **Decidir sus formas internas** de convivencia y organización social, económica, **política y** cultural;

II. (...)

III. Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades políticas o representantes, y garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad, estimulando su intervención y liderazgo en los asuntos públicos;

IV-VI (...)

VII. Elegir, en los municipios y distritos con población indígena mayor al 40%, preferentemente representantes populares indígenas ante los ayuntamientos observando la igualdad.

Para hacer efectivo este derecho se estará a lo dispuesto por los artículos 37 fracción V de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero y 272 de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado.

Para garantizar este derecho, en todos los juicios y procedimientos en que los indígenas sean parte individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta, por las autoridades jurisdiccionales, sus costumbres y especificidades culturales.

Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por traductores, intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua, cultura y tradiciones.

Artículo 35.- El Estado de Guerrero reconoce la existencia y la validez de sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas, entendidos como el conjunto de normas jurídicas orales y escritas de carácter consuetudinario, que los pueblos indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos, organización, actividades y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos, de acuerdo al pacto federal y la soberanía de los estados, que se han transmitido por generaciones, enriqueciéndose y adaptándose con el paso del tiempo, los cuales son aplicables también en el ámbito de las relaciones familiares, de la vida civil, de la vida comunitaria y, en general, para la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad.”

Los dispositivos legales transcritos, de acuerdo al punto resolutivo “TERCERO” de la Acción de Constitucionalidad 81/2018, a esta fecha se encuentran todavía vigentes, al establecerse que **“La Declaración de Invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos los doce meses siguientes a su publicación, en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, así como en el Semanario Judicial de la Federación.”**

Lo cual se fortalece con la manifestación de la autoridad responsable, al señalar que a la fecha en que rinde su informe circunstanciado no le había

sido notificada la sentencia de Acción de Inconstitucionalidad, la cual considera que es de trascendental importancia para conocer su contenido, porque en ella se contienen los lineamientos y parámetros para llevar a cabo la consulta que se tiene que implementar en los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.²⁹

Es ese contexto, es incuestionable que, en el Estado de Guerrero, se ha legislado en materia de derechos político-electorales de las comunidades que representan los promoventes, y que la invalidez de la normatividad legal en análisis, no es un acto atribuible al Congreso del Estado de Guerrero.

Por tanto, contrario a lo manifestado por los actores, en el caso, no se actualiza la omisión legislativa que cuestionan; porque en congruencia con el mandato previsto en la Constitución Federal, la responsable ha establecido marco jurídico local encaminado a reconocer, proteger y garantizar los derechos de libre determinación y autonomía, que se contienen en el artículo 2° de la Norma Fundamental.

Sin que sea admisible sostener, como lo alegan los promoventes, que el órgano legislativo ha incumplido con la obligación impuesta en el artículo 2° constitucional, dado que es la premisa fundamental sobre la cual construyen su planteamiento.

En suma, este órgano jurisdiccional estima que, en la normativa electoral citada en el cuerpo del presente considerando, se garantizan los derechos político-electorales de los guerrerenses, y de forma especial, de los ciudadanos indígenas y afroamericanos; por tanto, los motivos de agravios son infundados.

En consecuencia, no se advierte la trasgresión a los derechos político-electorales de los promoventes y de las comunidades que representan, pues como se evidenció, existen leyes suficientes que reconocen sus derechos políticos electorales.

²⁹ Visible en las fojas 250-251 del expediente TEE/JEC/017/2020.

Al haberse desestimado los planteamientos de los actores lo procedente conforme a derecho es declarar **inexistente la omisión que se le atribuye al Congreso del Estado de Guerrero.**

Sin embargo, a fin de garantizar de manera efectiva los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afroamericanos, **se determina lo siguiente:**

Debido a que el Instituto Electoral, al rendir su informe circunstanciado manifestó que la unidades técnicas y especializadas de ese Instituto Electoral, se encuentran elaborando los lineamientos o normas relativa a la acción afirmativa en materia indígena y afroamericana, así como, del registro de candidaturas; y que una vez que estos lineamientos estén aprobados, lo remitirá a esta instancia jurisdiccional de manera oportuna y previo al inicio del proceso electoral 2020-2021.

Se vincula al Instituto Electoral para que previo al inicio del proceso electoral notifique a los actores, los lineamientos que resulten a partir de la medida afirmativa que establece el *“Decreto número 460 por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley Número 483, de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales expedientes SCM-JDC-402/2018”*; En los domicilios siguientes:

ACTOR: **Masedonio Mendoza Basurto y Adres Alaín Rodríguez Serrano,** calle Cristóbal Colón número 4, primer piso, esquina con Avenida Álvarez, Colonia Centro, Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.

ACTOR: **Pedro Sergio Peñaloza Pérez,** calle cañada número 23, colonia Lomas dl Porvenir, C.P. 39038, Chilpancingo de los Bravo, Guerrero.

Hecho lo anterior, en un plazo no mayor a veinticuatro horas, deberá remitir a esta Instancia Jurisdiccional las constancias que así lo acrediten, **apercibido que, de no hacerlo,** se le impondrá una de las medidas de apremio que prevén los artículos 37 y 38, de la Ley del Sistema.

Por lo expuesto y fundado, el pleno del Tribunal Electoral del Estado:

R E S U E L V E

PRIMERO.- Se acumulan los Juicio Electorales Ciudadanos registrados con el numero TEE/JEC/018/2020 y TEE/JEC/027, al diverso TEE/JEC/017/2020, por ser el primero que se recibió en este Tribunal Electoral.

SEGUNDO.- Se declaran Infundados los juicios electorales ciudadanos, TEE/JEC/017/2020, TEE/JEC/018/2020 y TEE/JEC/027/2020, con base a las consideraciones y fundamentos que se vierten en el considerando **SEPTIMO** de la presente resolución.

TERCERO.- Se vincula al Instituto Electoral para que previo al inicio del proceso electoral notifique a los actores de los lineamientos que resulten a partir de la medida afirmativa que establece el *“Decreto número por el que se adicionan los artículo 13 bis y 272 bis, a la Ley Número 483, de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales expedientes SCM-JDC-402/2018”*.

CUARTO.- Para su conocimiento, remítase copia certificada de la presente resolución a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ser la autoridad que determinó reencauzar a este tribunal, los dos primeros medios impugnativos.

NOTIFÍQUESE, la presente resolución conforme a derecho corresponda; a los actores, a la autoridad responsable y a la autoridad vinculada.

Así por Unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron, la Magistrada y los Magistrados integrantes del Pleno del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, siendo ponente el Maestro **José Inés Betancourt Salgado**, ante el Maestro Alejandro Paul Hernández Naranjo, Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**RAMÓN RAMOS PIEDRA
MAGISTRADO PRESIDENTE.**

**JOSÉ INÉS BETANCOURT SALGADO
MAGISTRADO.**

**ALMA DELIA EUGENIO ALCARAZ
MAGISTRADA.**

**HILDA ROSA DELGADO BRITO
MAGISTRADA.**

**EVELYN RODRÍGUEZ XINOL
MAGISTRADA**

**ALEJANDRO PAUL HERNÁNDEZ NARANJO
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDO.**