



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTES: SUP-JDC-2493/2020 Y
SUP-JDC-2494/2020, ACUMULADOS

ACTORES: ANDRÉS ALAIN
RODRÍGUEZ SERRANO Y
MASEDONIO MENDOZA BASURTO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE GUERRERO

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: MARÍA DE LOS
ÁNGELES VERA OLVERA, CELESTE
CANO RAMÍREZ, Y ANTONIO
SALAZAR LÓPEZ

Ciudad de México, veintiuno de octubre de dos mil veinte.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por la que se **confirma** la resolución emitida por el Tribunal Electoral de Guerrero, el tres de septiembre del año en curso, en los juicios electorales ciudadanos TEE/JEC/017/2020 y acumulados.

Índice

ANTECEDENTES.....	2
I. Reforma en materia de derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos.....	2
II. Medios de impugnación locales.....	4
III. Juicios ciudadanos	4
CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS	5
1. Competencia.....	5
2. Justificación para resolver en sesión no presencial	6
3. Acumulación.....	6
4. Procedibilidad.....	7
5. Estudio de fondo.....	8
5.1. Síntesis de los agravios, pretensión y causa de pedir.....	8
5.2. Metodología de estudio.....	10
5.3. Tesis de la decisión.....	11
5.4. Consideraciones que sustentan la decisión.....	11
6. Decisión.....	25
RESUELVE	25

Glosario

Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Juicio ciudadano	Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano
Instituto local	Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Tribunal local o autoridad responsable	Tribunal Electoral del Estado de Guerrero

A N T E C E D E N T E S

I. Reforma en materia de derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos

1. Reforma a la Constitución Política del Estado de Guerrero.

El veintinueve de abril de dos mil catorce, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, la reforma a la Constitución estatal que estableció una sección relativa a los derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos.

2. Ley número 483.

El treinta de junio de ese mismo año, se publicó en el citado Periódico la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, la cual dispuso, entre otras cuestiones, 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.

3. Juicio ciudadano SCM-JDC-402/2018.

Hipólito Arriaga Pote -quien se ostentó como Gobernador Indígena Nacional y representante de varias lenguas maternas- promovió juicio ciudadano contra la resolución emitida por el Tribunal local, que



determinó confirmar el oficio que dio respuesta a su petición de registrar candidaturas indígenas.

Ese juicio se radicó en la Sala Regional Ciudad de México con la clave SCM-JDC-402/2018 y fue resuelto el veintinueve de junio de dos mil dieciocho, en el sentido de modificar la sentencia impugnada. Uno de los efectos de la sentencia de la Sala Regional fue vincular al Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero para que:

“...de acuerdo a su agenda legislativa y al menos noventa días antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, armonice su Constitución local y la legislación interna a la Constitución y tratados internacionales en materia de derechos indígenas, por cuanto hace a garantizar su acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad, debiendo implementar acciones afirmativas a su favor, que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas en los aludidos cargos de elección popular.

Esto, sin que pase desapercibido que cuando se prevean medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se debe involucrarlas lo antes posible en el proceso de decisión, según se desprende de los artículos 1 y 2 Apartado B, de la Constitución, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, tal como se señala en la Tesis LXXXVII/2015 de la Sala Superior de este Tribunal, de rubro: CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS”.

4. Reforma a la Constitución Federal.

El nueve de agosto de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma que adicionó un apartado C, al artículo 2 de la Constitución Federal, en el que se reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación.

5. Decreto número 460.

El uno de junio del dos mil veinte, la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, aprobó el Decreto número 460, por el que se adicionaron los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la antes mencionada Ley de Instituciones, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del juicio ciudadano SCM-JDC-402/2018, sobre la postulación de fórmulas

de candidaturas a diputados de mayoría relativa de origen indígena o afroamericano.

II. Medios de impugnación locales

1. Presentación de los juicios.

El ocho de junio de dos mil veinte, los actores interpusieron vía *per saltum* ante la Sala Regional Ciudad de México, los juicios ciudadanos en contra de la omisión atribuida al Congreso del Estado de Guerrero.

2. Consulta competencial.

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

3. Acuerdo de la Sala Superior.

El diecisiete de junio, este órgano jurisdiccional mediante acuerdo emitido en los juicios SUP-JDC-744/2020 y SUP-JDC-745/2020, determinó reencauzarlos al Tribunal local, al no haber cumplido con el principio de definitividad.

4. Sentencia impugnada.

El tres de septiembre, el Tribunal local emitió resolución en los juicios TEE/JEC/017/2020 y acumulados, en el sentido de declarar infundada 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.

III. Juicios ciudadanos

1. Promoción.

En contra de la sentencia antes señalada, los actores presentaron, respectivamente, juicio ciudadano.

2. Turno.



En su oportunidad, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes en los que se actúa y ordenó que se turnaran a su ponencia, para los efectos previstos en los artículos 19 de la Ley de Medios.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.

En su oportunidad el Magistrado instructor radicó el expediente de juicio ciudadano en la ponencia a su cargo, admitió el medio de impugnación y al no haber diligencias pendientes por desahogar, determinó el cierre de instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia.

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los juicios ciudadanos al rubro indicado, porque se tratan de medios de impugnación para controvertir la sentencia emitida por el Tribunal local, por la que determinó infundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de Guerrero, de emitir leyes en materia de derechos político-electorales de los miembros de las comunidades indígenas y afromexicanas.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción V, de la Constitución; 184, 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso g) y 83, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley de Medios.

Asimismo, resulta aplicable la razón fundamental del criterio contenido en la tesis de 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,¹ conforme a la cual, a fin de dar eficacia al sistema integral de medios de impugnación en la materia, y en razón de que la competencia de las Salas Regionales está acotada por la ley, debe concluirse que la Sala Superior es la competente para conocer de aquellos juicios, cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección o cuando implique una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.

En tal sentido, toda vez que los actores argumentan una posible vulneración de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el Estado de Guerrero, con motivo de una resolución del Tribunal local que, a su decir, no advierte una supuesta omisión legislativa en la materia, es que la competencia se surte en favor de este órgano jurisdiccional.

2. Justificación para resolver en sesión no presencial

Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020², en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución de los juicios ciudadanos de manera no presencial.

3. Acumulación.

Procede acumular los juicios ciudadanos, al existir conexidad en la causa, esto es, identidad en la autoridad responsable, así como la sentencia motivo de controversia, por lo que resulta conveniente que el estudio se realice en forma conjunta.

¹ 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.

² Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.



En consecuencia, el expediente SUP-JDC-2494/2020 se debe acumular al diverso SUP-JDC-2493/2020, por ser el primero que se recibió en esta Sala Superior.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79 del Reglamento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por tanto, se deberá glosar la certificación de los puntos resolutiveos de la sentencia al expediente acumulado.

4. Procedibilidad.

En los juicios se satisfacen los presupuestos procesales, así como los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79 y 80, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

a. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre y firma autógrafa de los actores; se identifica el acto motivo de controversia; se enuncian los hechos y agravios en los que se funda la impugnación; así como los preceptos presuntamente violados.

b. Oportunidad. La presentación de las demandas es oportuna, dado que la resolución se emitió el tres de septiembre y la demanda se presentó el nueve siguiente; esto es, el medio de defensa se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días hábiles previsto para tal efecto.³

c. Legitimación. Los medios de impugnación se promueven por parte legítima, dado que los actores son ciudadanos que impugnan un acto que estiman afecta sus derechos político-electorales.

³ Lo anterior, considerando que los días cinco y seis fueron sábado y domingo.

d. Interés jurídico. Esta exigencia se encuentra satisfecha porque los promoventes manifiestan una afectación a su ámbito de derechos con motivo de la sentencia emitida por el Tribunal local, recaída a los juicios por ellos promovidos.

e. Definitividad. Los actos que se controvierten son definitivos, porque no prevé algún recurso o medio que pueda ser agotado por los actores, mediante el cual, puedan ser tutelados sus derechos que estiman violentados; por tanto, se trata de un acto definitivo y firme, para la procedencia del presente juicio ciudadano.

Así, al haberse colmado los requisitos de procedencia, se estima conducente estudiar el planteamiento que hace valer la parte actora.

5. Estudio de fondo

5.1. Síntesis de los agravios, pretensión y causa de pedir.

Los actores solicitan a esta Sala Superior que revoque la sentencia impugnada y ordene al Congreso local legislar en favor de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, y que realice las consultas correspondientes. Al efecto, hacen valer los siguientes motivos de agravio.

- No existe conexidad con el fin que se pretende por parte de los pueblos indígenas y afroamericanos de Guerrero, al querer elegir sus autoridades bajo el método de usos y costumbres y **no** a través de partidos políticos, como erróneamente, legisladores del Congreso local lo realizaron en una adición de los artículos 13 bis y 272 bis, en la Ley Número 483; vulnerando sus derechos como pueblos indígenas y afroamericanos, máxime que no fueron consultados previo a la aprobación de esa ley.
- Que contrario a lo sustentado por la autoridad responsable, no existe algún tipo de legislación en favor de los pueblos en cuestión. Al respecto sostienen que, la reforma antes precisada, no justifica la dilación y retraso en la realización de la consulta,



no obstante haber tomado conocimiento de la resolución de la Sala Regional el siete de agosto de dos mil diecinueve y en esa fecha, haber sido turnada a la Comisión de Justicia.

- Que previo al inicio de la pandemia, el Congreso local y la Comisión, estuvieron en posibilidad de iniciar los trabajos preparativos para la realización de la consulta.
- Lo anterior, se traduce en una violación a sus derechos y trae consigo, a su decir, una omisión por parte de legisladores, así como un fraude legislativo.
- Asimismo, el Tribunal local no proporciona argumentos sustanciales que permitan establecer la imposibilidad que tuvo la Comisión de Justicia para realizar la consulta. Para ellos, simplemente no existía la voluntad para hacerlo.
- Que la omisión atribuida al Congreso vulnera su derecho a ser votados en las elecciones de miembros del Ayuntamiento y Congreso, bajo el método de usos y costumbres; situación que se traduce en una discriminación al enviarles al método de partidos políticos, si haberles consultado.
- Que en las adiciones a la Ley 483 el Congreso se abstuvo de legislar en favor de los pueblos indígenas y afroamericanos de Guerrero. Asimismo, a su decir, el Instituto local tampoco lo hizo al emitir la reglamentación respectiva.
- Que, de manera inexacta, el Tribunal local determina que no hay omisión por parte del Congreso, ya que la supuesta legislación existente a favor de los pueblos, no está estrictamente armonizada con la Constitución Federal y tratados internacionales lo cual conlleva, en su concepto, a una omisión.
- No puede considerarse como válido el argumento del Tribunal local, en el sentido de que la reforma realizada por el Congreso representa un beneficio a los pueblos indígenas y afroamericanos, pues tal determinación no depende del contenido de la ley, sino de la posibilidad que tienen los pueblos de conocer dicho proceso previo a su emisión.

- Es necesaria la traducción de las iniciativas, puesto que permite acercar el trabajo legislativo a los pueblos y comunidades originarias del Estado, así como “colocar en un nivel superior su derecho a la información, de conocer y comprender los aspectos que le han sido arrebatados con la implementación de este decreto [460], y como se han quedado inauditos en su elaboración y aprobación”.
- Respecto al argumento de la responsable de que con la Ley 701, no obstante haber sido declarada como inconstitucional por parte de la SCJN, el Congreso no incurre en omisión; los actores, señalan que denota la intención de la responsable de causarles afectación, al ser un criterio contrario a la Constitución Federal.
- En el mismo sentido, señalan que con la declaración de invalidez de la SCJN de la Ley 483, se configura la omisión legislativa.
- La sentencia impugnada vulnera el principio de congruencia, puesto que dejó de hacer un análisis cuidadoso y apegado a las normas constitucionales y convencionales de derechos humanos sobre la omisión legislativa.

De lo anterior se advierte que la **pretensión** de los actores es que se revoque la sentencia impugnada y se determine la existencia de la omisión atribuida al Congreso local, respecto de la emisión de normas en favor de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del Estado de Guerrero.

La **causa de pedir** se sustenta sobre la base de que el Tribunal local de manera inexacta determinó que no se actualiza tal omisión, puesto que, las normas que menciona no privilegian sus derechos como pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, aunado a que no se llevó a cabo una consulta previa a su emisión.

5.2. Metodología de estudio.



El análisis de los agravios se realizará de manera conjunta, dada su estrecha relación, sin que tal situación genere afectación a los promoventes porque no es la forma como los agravios se estudian lo que puede originar un perjuicio a los inconformes, ya que lo trascendente es que todos los motivos de inconformidad sean analizados⁴.

5.3. Tesis de la decisión.

Los agravios en estudio son **infundados**, puesto que, la sentencia impugnada no es incongruente, aunado a que, contrario a lo que argumentan los actores, tal como lo sustentó el Tribunal local, no existe omisión por parte del Congreso local de legislar en materia de pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero. Lo anterior, con la precisión de que la validación de que las normas respectivas cumplan con los parámetros constitucionales y convencionales corresponde a la SCJN y no así a la autoridad responsable.

5.4. Consideraciones que sustentan la decisión.

A fin de analizar la congruencia de la sentencia impugnada, es necesario tener presentes los agravios que se hicieron valer ante el Tribunal local, para, a partir de ello, verificar si lo resuelto resulta acorde con lo que fue planteado.

En tal sentido, de la revisión de las demandas conocidas por la autoridad responsable se advierten los siguientes agravios:

- Inexistencia de normas jurídicas locales que garanticen el derecho político electoral de votar y ser votado a comunidades indígenas y afromexicanas en las próximas elecciones de

⁴ Jurisprudencia de la Sala Superior 4/2000, **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**, Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

integrantes de Ayuntamientos y Diputaciones del Congreso del Estado.

- Se vulneran los artículos 2 y 34, de la Constitución Federal; 8, 9, 10, 11, 12, 13 y 14, de la Constitución Local, relacionados con el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a la libre determinación y forma de elegir a sus autoridades; el derecho de votar y ser votado conforme a sistemas normativos internos, o por cuotas de acceso al ejercicio del poder público. También se contraviene el artículo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 6 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); 4, 5, párrafo a) y c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Se debe crear una norma secundaria que regule los derechos relacionados con la materia electoral.
- Omisión absoluta del Congreso del Estado de Guerrero para legislar en materia político electoral respecto a la determinación de autogobierno y formas libres de elegir a las autoridades de las comunidades y el pueblo afroamericano.
- Falta de aplicación de políticas públicas o lineamientos que garanticen acciones afirmativas; concretamente, del Congreso del Estado y del Instituto Electoral Local y de Participación ciudadana, que garanticen el acceso al ejercicio del poder público a la ciudadanía de comunidades y pueblo afroamericano mediante su sistema normativo interno. Se debieron establecer acciones afirmativas para que la población afroamericana tenga acceso al ejercicio del poder público.
- El Reglamento para la Atención de Modelo de Elección de Autoridades Municipales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado, no toca el tema de las comunidades afro descendientes. En adición, no tiene sustento en la Constitución, ni en ninguna ley reglamentaria



Ahora bien, con base en lo antes señalado, el Tribunal local realizó el siguiente estudio:⁵

a. Omisión legislativa.

En principio, consideró necesario evidenciar lo que la Constitución Política Local y las leyes electorales vigentes, establecen respecto a la participación y representación política de pueblos o comunidades indígenas y afroamericanas, 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.

Al respecto, transcribe los artículos 3, 5, 8, 9, 10, 11 y 13 de la Constitución local, de lo cual concluye que el Congreso del Estado de Guerrero ha regulado 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.

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, señaló que el Congreso del Estado emitió la Ley 483, de la cual, se transcriben los artículos 4, 13 bis, 188, 272 bis, 455 a 468. Asimismo, se refiere la Ley 456 del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral del Estado de Guerrero, de forma particular, los artículos 2 y 28.

De tales preceptos, ese órgano jurisdiccional determinó que es claro que el Congreso del Estado ha regulado en las leyes secundarias los derechos de miembros de comunidades indígenas y afroamericanas, reconocidos tanto en la Constitución Federal, como en la Constitución Local, entre ellos:

⁵ Cabe mencionar que, si bien el Tribunal no los divide el análisis de los agravios por temas, la síntesis que se presenta lo hace para efectos didácticos.

SUP-JDC-2493/2020 y acumulado

- El derecho a autogobernarse de acuerdo con su normativa interna.
- Que no solo reconoce los derechos reclamados, si no que ha establecido una serie de garantías para su efectivo ejercicio, bajo el respeto absoluto de sus sistemas normativos.
- Reconoce la existencia de autoridades indígenas que son electas, designadas o nombradas, precisamente conforme con las normas, prácticas y procedimientos tradicionales de sus sistemas normativos.
- Que la norma 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 local, siempre y cuando cumplan 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 local.

A partir de lo anterior, sostiene que, de una interpretación sistemática y funcional de las normativas invocadas, 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 Federal.

Por tanto, para la autoridad responsable, 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, según señaló, el hecho de que los promoventes aleguen que la omisión legislativa de adoptar medidas y acciones afirmativas para personas indígenas y afroamericanas les vulnera sus derechos político electorales de votar y de ser votados, 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. Siempre y cuando cumplan con los requisitos que establecen las leyes para el disfrute efectivo de esos derechos.

Incluso, precisó que como ciudadanos indígenas y afroamericanos, se les reconoce una medida especial que consiste en la obligación de los partidos políticos de registrar candidaturas preferentemente indígenas en los lugares en donde su población sea mayor al 40%.

Al respecto, señaló que si bien los artículos 13 bis y 272 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales local, tenían una aplicación temporal (conforme al transitorio segundo del Decreto 460), ello era derivado de la contingencia sanitaria, y que pasada ésta, se realizaría la consulta respectiva.

En otro orden de ideas, señaló respecto de la Ley 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero que, de la versión taquigráfica de la sesión de la SCJN de veinte de abril del año en curso, se advertía que se había declarado la invalidez de la norma. Sin embargo, tal determinación a la fecha de la emisión de la sentencia, no le había sido notificada al Congreso.

Es ese contexto, para el Tribunal local, 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 Constitución Federal.

b. Ausencia de reglamentación de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas afromexicanos en el Decreto 460.

Se consideró infundado el planteamiento, 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.

Al respecto, expuso 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 la ciudadanía afromexicana, en ejercicio de su derecho de libre determinación, solicite 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, las 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 Constitución local.

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

c. Reglamento para la Atención de Modelo de Elección de Autoridades Municipales de Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero Decisión.



Se consideró infundado el motivo de agravio referente a que el Acuerdo 186/SO/27-11-2018, 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, solo contempla la posibilidad de que las comunidades indígenas puedan solicitar su cambio de modelo de elecciones de autoridades por sus sistemas normativos internos.

Lo anterior, puesto que para el Tribunal local, las normas electorales deben de interpretarse en su conjunto –criterio sistemático y funcional- y en función de los derechos que mejor convenga a la ciudadanía, criterio que es conforme con el artículo 3, del Reglamento referido, que establece que la interpretación de sus disposiciones será de 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 conforme 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.

De lo anterior, se advierte que, contrario a lo argumentado por los actores, la sentencia impugnada no resulta incongruente, puesto que, por una parte, el estudio que se realiza corresponde con los planteamientos propuestos en las demandas conocidas por el Tribunal local, sin que se advierta la omisión o introducción de aspectos ajenos a la controversia y, por otra, tampoco se advierten consideraciones que resulten contradictorias entre sí o con los puntos resolutivos.⁶

⁶ Resulta aplicable la jurisprudencia 28/2009, de rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**, consultable en Gaceta de

Lo anterior, considerando que de los agravios que hacen valer los actores ante este órgano jurisdiccional, no se precisan los aspectos por los cuales, en su concepto, la sentencia impugnada adolece de este principio, sino que se limita a señalar que “dejó de hacer un análisis cuidadoso y apegado a las normas constitucionales de derechos humanos sobre la omisión legislativa solicitada”.

Ahora bien, considerando la manifestación antes señalada, así como de una lectura detallada de la demanda⁷ podría concluirse que los actores refieren que la omisión legislativa se actualiza en virtud de que las normas existentes no se apegan al marco constitucional y convencional.

Sin embargo, no les asiste la razón, puesto que, contrario a lo que sostienen, el actuar del Tribunal local fue correcto al revisar sus planteamientos en el marco de la legislación emitida por el Congreso local, con independencia de su validez constitucional, puesto que el análisis de ésta última estuvo a cargo de la SCJN, como se explica a continuación.

Esta Sala Superior ha establecido⁸ que la omisión legislativa de carácter concreto se configura cuando el poder legislativo no cumple, en un tiempo razonable o dentro del plazo determinado en la Constitución Federal, un mandato concreto de legislar, impuesto expresa o implícitamente por la misma Ley Suprema.

Asimismo, ha señalado que la omisión del poder legislativo ordinario se presenta cuando está constreñido a desarrollar en una ley un mandato constitucional y no lo hace.

De igual forma, esta omisión se presenta cuando el poder legislativo no

Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

⁷ De conformidad con la jurisprudencia 13/2008 de rubro **COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES**, consultable en la 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.

⁸ Sentencias emitidas, entre otros, en los juicios SUP-JDC-281/2017, SUP-JDC-114/2017, SUP-JDC-109/2017, SUP-JDC-2665/2014, SUP-JDC-485/2014, SUP-JE-8/2014 y SUP-JRC-122/2013.



emite 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.

En este sentido, los argumentos a partir de los cuales este órgano jurisdiccional ha sustentado sus criterios respecto de omisión legislativa parten de lo señalado por la SCJN:

- Al resolver la controversia constitucional 14/2005, la SCJN estableció directrices claras a partir de temas particulares: **a)** Principio de división de poderes; **b)** Vinculación positiva y negativa de los poderes públicos al sistema competencial de la Constitución federal; **c)** Tipos de facultades de los órganos legislativos; y **d)** Tipos de omisiones a que da lugar el no ejercicio de las facultades otorgadas⁹.
- La vinculación de las autoridades genera un sistema competencial expresado en varias modalidades: **a)** Prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; **b)** 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 y, **c)** 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.
- 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 existe un vínculo jurídico concreto de hacer; de manera que, si no se ejercen, es claro que se genera un incumplimiento constitucional.
- Asimismo, que el deber de ejercer la facultad legislativa se puede encontrar expresa o implícitamente en el texto de las propias normas

⁹ Jurisprudencia P./J. 9/2006, del Pleno de la SCJN, con el rubro **PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS** y Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro **ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.**

constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias¹⁰.

- Ahora bien, 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 y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones.

- Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo.

- Por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

- A partir de la combinación de ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas¹¹: **a)** Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio¹²; **b)** Relativas en competencias de ejercicio obligatorio¹³; **c)** Absolutas en competencias de ejercicio potestativo¹⁴ y, **d)** Relativas en competencias de ejercicio potestativo¹⁵.

- Así, la SCJN ha determinado que la facultad conferida a las legislaturas de las entidades federativas constituye una facultad de ejercicio obligatorio, en tanto que deriva de un mandato expreso del

¹⁰ Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro **ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.**

¹¹ Jurisprudencia P./J. 11/2006, Pleno de la SCJN, de rubro **OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**

¹² Son omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho.

¹³ Se trata de omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente.

¹⁴ Son omisiones legislativas absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay un mandato u obligación que así se lo imponga.

¹⁵ Son omisiones legislativas relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.



órgano reformador de la Constitución federal y que la omisión en el cumplimiento merma la eficacia plena de la Ley Fundamental.

- En este orden de ideas, ante esa facultad de ejercicio obligatorio, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedirla o crearla, que puede encontrarse expresa o implícitamente en el texto de las propias normas constitucionales o en el de sus disposiciones transitorias.¹⁶

En este contexto, esta Sala Superior ha considerado que es factible concluir que las omisiones legislativas de facultades de ejercicio obligatorio pueden vulnerar los derechos humanos, así como los principios constitucionales que rigen las elecciones: certeza, imparcialidad, independencia, profesionalismo, legalidad, objetividad y máxima publicidad.

Ahora bien, de lo anterior, es dable concluir que la revisión de la existencia o no de una omisión legislativa se realiza a partir de la obligación del órgano legislativo de emitir una norma que, conforme a un mandato constitucional, debe emitir para la reglamentación de un derecho, sin que tal revisión implique validar si la norma se encuentra apegada al marco constitucional y convencional, como lo pretenden los actores.

Ello es así, ya que el control constitucional de la norma es facultad de la SCJN en ejercicio de control concentrado de constitucionalidad,¹⁷ o bien, a los Tribunales Electorales, mediante control difuso, con motivo de la aplicación de la norma a un caso concreto.

Precisado lo anterior, para esta Sala Superior fue correcto el análisis realizado por el Tribunal local, a efecto de determinar si existía o no la

¹⁶ Jurisprudencia P./J. 10/2006, de rubro **ÓRGANOS LEGISLATIVOS. TIPOS DE FACULTADES O COMPETENCIAS DERIVADAS DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES.**

¹⁷ Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia P. LXX/2011 (9a.), de rubro **SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Décima época, Libro III, diciembre de 2011; Tomo 1, p. 55.

omisión legislativa alegada por los actores, aunado a que se comparte la conclusión a la que arribó, puesto que, tal como se sostiene en la sentencia impugnada, no existe omisión por parte del Congreso local de legislar respecto de los derechos político-electorales de los pueblos y comunidades indígenas, toda vez que hubo actividad legislativa con la finalidad de reglamentar los alcances de los derechos involucrados.

Sin que sea óbice para lo anterior, el hecho de que la SCJN haya considerado la invalidez de dos de las normas emitidas al efecto, puesto que ello no denota la ausencia de la norma, sino que ésta no se ajusta al texto de la Constitución Federal y que el órgano legislativo tendrá que emitir una nueva, en los términos ordenados por ese Alto Tribunal.

En tal contexto, resulta relevante destacar que la falta de consulta que alegan los actores respecto del 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, emitida en vías de cumplimiento a la resolución derivada del juicio ciudadano SCM-JDC-402/2018, si bien no fue motivo de pronunciamiento por parte del Tribunal local, al no ser motivo de la omisión planteada -ni estar dentro de su competencia-, ya fue analizada por la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 136/2020.

Como se advierte de la SUP-OP-7/2020,¹⁸ en la acción de inconstitucionalidad de referencia se hicieron valer los siguientes conceptos de invalidez:

Decreto 328	Tema/Síntesis de conceptos de invalidez
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	Violación al derecho a la consulta previa. Desconocimiento de la personalidad. Causas justificatorias para la omisión a la consulta previa. Otros elementos que pudieron tomarse para no vulnerar el derecho a la consulta previa.

¹⁸ Misma que se hace valer como hecho notorio en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.



Decreto 328	Tema/Síntesis de conceptos de invalidez
Artículos 13 bis y 272 bis, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero	La postulación de candidaturas a diputaciones debe ser en un cien por ciento. Se afectan la libre determinación y autonomía la referencia a “distritos indígenas”. Se afectan la libre determinación y autonomía al imponer que los partidos políticos deberán postular en por lo menos la mitad de los municipios con población indígena. Es inconstitucional que se imponga la forma de gobierno municipal.
Artículos 13 bis y 272 bis, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero	Autoadscripción calificada.

Si bien, aun no se encuentra publicado el engrose respectivo, de la versión taquigráfica de la sesión de ocho de septiembre, se advierte que se aprobaron los siguientes resolutivos:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2020.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL 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, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL DOS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE.

TERCERO. LA DECLARATORIA DE INVALIDEZ DECRETADA EN ESTA RESOLUCIÓN SURTIRÁ EFECTOS A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE CONCLUYA EL PROCESO ELECTORAL ORDINARIO DEL ESTADO DE GUERRERO QUE SE DESARROLLARÁ A PARTIR DEL MES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTE, CUYA JORNADA HABRÁ DE VERIFICARSE EL DOMINGO SEIS DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIUNO.

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

Al respecto, el Ministro Aguilar Morales, expresó lo siguiente:

El proyecto se encuentra sustentado en diversos precedentes de esta Tribunal Pleno; en este caso, el Decreto 460 impugnado, tuvo como

objeto adicionar los artículos 13 bis y 272 bis, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, a efectos de prever el deber de los partidos políticos de postular fórmulas de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa e integrantes de los ayuntamientos de origen indígena o afromexicano, además de establecer los elementos que deben reunir las constancias, conforme a las cuales el partido político o coalición debe acreditar una auto-adscripción calificada para el registro de las candidaturas.

De lo anterior, advertimos y proponemos en el proyecto que estas modificaciones son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de la entidad; en consecuencia, existe la obligación de consultarles en forma previa a la emisión de este decreto normativo.

Al analizar el procedimiento legislativo que dio origen a este decreto, se advierte, que no llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en forma previa a la emisión del decreto, —de hecho— el propio Congreso y el gobernador al rendir su informe reconocen esa circunstancia.

Se propone, entonces, establecer que se vulneraron en forma directa los artículos 2° de la Constitución Federal y, 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se propone declarar su invalidez total. No dejo de mencionar que el decreto impugnado fue emitido con la intención de dar cumplimiento a una ejecutoria dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial, y tampoco puede sostenerse como excusa para vulnerar el derecho constitucional de los pueblos y comunidades indígenas, el hecho de que nos encontremos en la actual contingencia sanitaria; pues como se sostiene en el proyecto, esta emergencia no puede ni debe ser utilizada como un mecanismo para soslayar el cumplimiento de los derechos humanos. En general, este es el planteamiento de esta propuesta, señor Presidente y está a consideración de sus señorías.

De lo anterior, resulta claro que la falta de consulta que refieren los actores fue motivo de análisis en la vía de acción de inconstitucionalidad y que la SCJN estimó que, en efecto, de manera injustificada se omitió su realización por parte del Congreso del Estado, de ahí que determinara la invalidez de la norma y se ordenara la emisión de una nueva en los términos que estimo pertinentes.

Bajo tal escenario en términos del resolutivo tercero de la acción de inconstitucionalidad en comento, debe precisarse que las normas del Decreto siguen vigentes hasta que culmine el proceso electoral ordinario 2020-2021 en el estado de Guerrero y por tanto, cuando se realice la consulta ordenada por el Máximo Tribunal, los promoventes podrán manifestar su acuerdo o desacuerdo con lo que se proponga y hacer valer los medios de defensa conducentes.



En tal contexto, como se ha descrito, la actuación del Tribunal local al analizar la omisión legislativa que le fue planteada se realizó en el ámbito de sus atribuciones y la conclusión a la que llegó fue la correcta al existir reglamentación por parte del Congreso local, de ahí que se debe **confirmar** la sentencia impugnada.

6. Decisión.

Al desestimarse los agravios planteados por los actores se debe **confirmar** la sentencia impugnada.

Con base en los argumentos expuestos, esta Sala Superior,

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los medios de impugnación.

SEGUNDO. Esta **Sala Superior** es competente para conocer del juicio ciudadano.

TERCERO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de

SUP-JDC-2493/2020 y acumulado

conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia.