



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-OP-7/2020

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD:**
136/2020

PROMOVENTE: DIPUTADAS Y
DIPUTADOS DE LA SEXAGÉSIMA
SEGUNDA LEGISLATURA DEL
CONGRESO DEL ESTADO DE
GUERRERO

AUTORIDADES: CONGRESO DEL
ESTADO DE GUERRERO Y OTRA

Ciudad de México, a veintinueve de julio de dos mil veinte

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2020, A SOLICITUD DEL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.

1. CUESTIÓN PREVIA

El artículo 68, párrafo segundo¹, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que en aquellos casos en

¹ "Artículo 68

[...]

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor

[...]

los que se promueva una acción de inconstitucionalidad contra alguna ley de carácter electoral, la ministra instructora o el ministro instructor podrán solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre los temas y conceptos de invalidez que tengan relación con la materia electoral.

Con fundamento en el precepto citado y ante la solicitud realizada por el ministro Luis María Aguilar Morales en el trámite de la acción de inconstitucionalidad **136/2020**, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite su opinión para aportar elementos adicionales en el estudio de lo perteneciente a la materia electoral y orientar, de ese modo, el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas.²

2. AUTORIDAD RESPONSABLE Y NORMAS IMPUGNADAS

El artículo 71, párrafo segundo³, de la ley reglamentaria citada establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo

² Cfr. Tesis de jurisprudencia 3/2002 de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS." Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Pleno, Tomo XV, febrero de 2002, p. 555.

³ "Artículo 71..."

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial."



tanto, cuando la ministra instructora o el ministro instructor solicite opinión desde un punto de vista jurídico electoral en el expediente respectivo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá hacer referencia concreta a los temas que resulten la materia de la impugnación.

En el caso, las diputadas y diputados de la Sexagésima Legislatura del Estado de Guerrero señalan como autoridades responsables al Congreso del Estado de Guerrero, como órgano emisor de la reforma impugnada y al gobernador constitucional de la misma entidad, por su promulgación y publicación.

La parte accionante solicita la declaración de 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, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, expediente número SCM-JDC-402/2018; publicado en la edición cuarenta y dos del dos de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, Año CI.

3. 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	<ul style="list-style-type: none">• Violación al derecho a la consulta previa.• Desconocimiento de la personalidad.• Causas justificatorias para la omisión a la consulta previa.

Decreto 328	Tema/Síntesis de conceptos de invalidez
	<ul style="list-style-type: none"> • Otros elementos que pudieron tomarse para no vulnerar el derecho a la consulta previa.
<p>Artículos 13 bis y 272 bis, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
<p>Artículos 13 bis y 272 bis, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero</p>	<p>Autoadscripción calificada.</p>

4. OPINIÓN

Una vez identificados los conceptos de invalidez, estos se analizarán conforme a la temática precisada.

4.1. Violación del derecho humano a la consulta previa

Norma impugnada:

La materia de análisis se relaciona con 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 políticos electorales expediente número SCM-JDC-402/2018.

Para mayor claridad, se transcribe el texto íntegro del decreto legislativo:

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

Para el registro de las fórmulas de diputado de origen indígena o afromexicana, el partido político o coalición deberá presentar elementos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad, a través de:

Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.

Participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena o afromexicano por el que pretenda ser postulado.

Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena o afromexicano que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

O en su caso, presentar constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afromexicana. De manera enunciativa más no limitativa, se menciona al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, a los Ayuntamientos que tengan reglamentado esta materia, Comisarios Municipales, Consejo de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales.

SUP-OP-7/2020

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 afromexicana 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 afromexicana 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.

Para el registro de candidatos de origen indígena o afromexicana, el partido político o coalición deberá presentar elementos con los que acredite una autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad, a través de:

Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o municipio por el que pretenda ser postulado.

Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o municipio indígena o afromexicano por el que pretenda ser postulado.

Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena o afromexicano que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

O en su caso, presentar constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afromexicana. De manera enunciativa más no limitativa, se menciona al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, a los Ayuntamientos que tengan reglamentado esta materia, Comisarios Municipales, Consejo de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales.

El Consejo General del Instituto solicitará al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la información e insumos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

TRANSITORIOS



PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

SEGUNDO. Los artículos 13 Bis y 272 Bis, relativos a la postulación de candidatas o candidatos de origen indígena o afroamericana para integrar el Congreso del Estado y los Ayuntamientos, como acciones afirmativas, tendrán vigencia únicamente para el siguiente proceso electoral, para que en vía de cumplimiento, se informe a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, derivado del Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales expediente número SCM-JDC-402/2018, y hasta en tanto se lleve a cabo la consulta respectiva debido a la emergencia sanitaria provocada por virus SARS-CoV2 (COVID-19).

TERCERO. Remítase al Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero, para los efectos legales conducentes.

CUARTO. Comuníquese a las autoridades electorales competentes para su conocimiento y efectos legales conducentes.

QUINTO. Publíquese en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero para el conocimiento general.”

Conceptos de invalidez:

La parte accionante considera que el decreto impugnado violenta el derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, por las siguientes razones:

- No se consultó a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, durante el proceso legislativo del decreto impugnado, con respecto a las modificaciones legislativas que las afectan directamente.
- Carece de sustentó la justificación de congreso local para omitir la consulta, bajo el supuesto que ante la emergencia sanitaria prevalecía el derecho de protección a la salud y a la vida, debido a que, estuvo en aptitud de llevar a cabo la consulta si se toma en

SUP-OP-7/2020

cuenta que entre la fecha en que fue turnado el asunto a la Comisión Dictaminadora y aquella en que se aprobó por el Pleno, transcurrieron más de nueve meses (al mes de marzo en que iniciaron las medidas sanitarias pasaron siete meses), en los cuales pudo haberse realizado la consulta. Asimismo, en ese lapso estaba en condiciones analizar y valorar los riesgos para realizar la consulta de manera segura para tutelar ambos derechos, la salud y la vida, así como la consulta previa.

- En el mismo sentido, controvierten la supuesta omisión de llevar a cabo la consulta bajo el argumento de que se establecía un artículo transitorio por el que se indicaba que las nuevas disposiciones se aplicarían para el proceso electoral 2020-2021, a fin de garantizar los derechos de la ciudadanía de origen indígena o afromexicana y con posterioridad se otorgaría el derecho a la consulta. En la perspectiva de la parte accionante, esto implica un contrasentido, es decir, que primero se violente el derecho y con posterioridad se garantice su observancia, dado que la consulta debe ser previa, porque con independencia de su vigencia, lo cierto es que no se dio la oportunidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a ser consultadas.
- Refieren que el órgano legislativo estuvo en posibilidades de analizar si fue garantizado el derecho a la consulta previa, con diversas acciones que emprendió la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanas.
- Se desconoció la personalidad jurídica de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas al no convocarlos el órgano legislativo y a realizar la consulta previa.

Opinión. El decreto impugnado es inconstitucional, debido a que **se inobservó el derecho humano a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas** sobre las medidas o acciones que afecten sus derechos e intereses, es decir, no se garantizó el derecho humano a la consulta libre,



previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual, conforme a la constitución y los tratados internacionales, debió hacerse con anterioridad a la reforma, al tratarse de una norma cuya emisión afecta sus derechos de forma directa.

Derecho humano a la consulta

El artículo 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169⁴ de la OIT establece la obligación de consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Por su parte, los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas disponen lo siguiente:

- Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que les afecten sus derechos, por conducto de representantes electos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones [artículo 18].
- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado [artículo 19].

⁴ Adoptado en Ginebra, Suiza el 27 de junio de 1989 y ratificado por México el 5 de septiembre de 1990.

SUP-OP-7/2020

Al respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos indígenas ha señalado que el derecho a la consulta es *“aplicable siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad. Una incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes”*⁵.

De igual manera, el derecho a la consulta ha sido reconocido y desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Pueblo Saramaka Vs. Surinam*⁶ y *Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*⁷.

Doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La SCJN ha establecido que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados de forma previa, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente⁸.

⁵ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas A/HRC/12/34 del 15 de julio de 2009, página 16, párrafo 43.

⁶ Corte IDH. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

⁷ Corte IDH. Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012.

⁸ Amparo en Revisión 631/2012 (Caso de la Tribu Yaqui) y Controversia Constitucional 32/2012 (Caso Cherán).



Ahora, conviene anotar que en la doctrina constitucional del Alto Tribunal ha sido consistente en el sentido que de una interpretación del artículo 2º constitucional y el artículo 6 del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, las autoridades legislativas, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, la cual debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

En la controversia constitucional 32/2012, se sostuvo que de conformidad con los artículos 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, e incorporadas a nuestro sistema jurídico, en términos de lo dispuesto por el párrafo primero del artículo primero de la Constitución, los pueblos indígenas (que en ese caso era el municipio actor), tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos

Además, sirve para reforzar lo anterior, el criterio orientador establecido en la tesis aislada de rubro **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES.** La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados. Tesis aislada: 1a. CCXXXVI/2013, Primera sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIII, agosto de 2013, tomo 1, décima época, página 736.

SUP-OP-7/2020

culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.

Enseguida, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015⁹, la Suprema Corte declaró la invalidez del Decreto 1295¹⁰ por el que se había creado la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el estado de Oaxaca, al considerar:

- El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten, además de estar reconocido en el Convenio 169, se obtiene del artículo 2º CPEUM a partir de:
 - El reconocimiento de su derecho a la libre determinación.
 - La preservación de su cultura e identidad.
 - Acceso a la justicia, igualdad y no discriminación.
 - Imponer a la Federación, estados y municipios, la obligación de eliminar prácticas discriminatorias, establecer las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.
- Acorde con lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, **cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.**
- Si bien la decisión del Órgano Revisor de la Constitución, de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, ha sido materializada en distintas leyes secundarias, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos.

⁹ Resuelta el 19 de octubre de 2015.

¹⁰ Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 21 de agosto de 2015.



- Las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas.
- Las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
- La Ley cuestionada regulaba aspectos que involucraban directamente a los derechos políticos y electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca y la forma en la que elegirían a sus autoridades mediante sus sistemas de usos y costumbres e instituía al Consejo Estatal de Sistemas Normativos Indígenas.
- Como tal Ley era susceptible de afectar de forma directa a los pueblos indígenas, el Congreso del Estado tenía la obligación de consultarles, también, de manera directa a tales pueblos antes de su emisión.
- **Del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley cuestionada, remitido en las copias certificadas por el órgano legislativo, no se advertía que se haya realizado consulta alguna a tales pueblos, antes de la emisión de tal normativa, por lo que, se violentó su derecho humano.**
- **Al haberse violentado de forma directa el artículo 2º Constitución general se declaró la invalidez de la Ley cuestionada.**

Tales criterios fueron reiterados al resolverse la **acción de inconstitucionalidad 31/2014 y 84/2016.**

Por otra parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 499/2015, consideró que las características específicas del procedimiento

SUP-OP-7/2020

de consulta variarán necesariamente en función de la naturaleza propuesta y del impacto sobre los grupos indígenas, por lo que los jueces deberán analizar en cada caso, si la autoridad llevó a cabo la consulta y si cumple con los estándares internacionales mínimos en la materia establecidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, del cual el Estado Mexicano es parte, así como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En esta misma línea, al analizar la acción de inconstitucionalidad **151/2017**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe con la finalidad de llegar a un acuerdo a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

- **La consulta debe ser previa.** Debe realizarse durante las primeras etapas del plan o proyecto de desarrollo o inversión o de la concesión extractiva y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad.
- **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas debe cumplirse de acuerdo con sus costumbres y tradiciones, a través de procedimientos culturalmente adecuados y teniendo en cuenta sus métodos tradicionales para la toma de decisiones. Lo anterior, exige que la representación de los pueblos sea definida de conformidad con sus propias tradiciones.
- **La consulta informada.** Los procesos de otorgamiento exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y



consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, previo y durante la consulta. Debe buscarse que tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluidos los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto de forma voluntaria.

- **La consulta debe ser de buena fe**, con la finalidad de llegar a un acuerdo. Se debe garantizar, a través de procedimientos claros de consulta, que se obtenga su consentimiento previo, libre e informado para la consecución de dichos proyectos. La obligación del Estado es asegurar que todo proyecto en área indígena o que afecte su hábitat o cultura, sea tramitado y decidido con participación y en consulta con los pueblos interesados con vistas a obtener su consentimiento y eventual participación en los beneficios.

Caso concreto

Esta Sala Superior, en las Opiniones **SUP-OP-21/2015**, **SUP-OP-22/2015** y **SUP-OP-24/2015**; **SUP-OP-4/2019** y **SUP-OP-6/2019**, así como **SUP-OP-7/2019**, ha entendido que si en una reforma a la constitución local o a las leyes electorales locales no se realizó una consulta a los pueblos y comunidades indígenas que reúna los parámetros constitucionales y convencionales atinentes, entonces la emisión del Decreto cuestionado resulta inconstitucional.

En este caso, la norma impugnada tiene como finalidad prever que los partidos políticos tienen el deber de postular fórmulas de candidaturas a diputadas y diputados de mayoría relativa de origen indígena o afroamericana e integrantes de los Ayuntamientos; además, se establecen los elementos que

SUP-OP-7/2020

deben reunir las constancias conforme al cual el partido o coalición debe acreditar una autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas.

Es decir, las modificaciones impuestas mediante el referido decreto legislativo son **susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la entidad**, de ahí que, el Congreso del Estado de Guerrero tenía la obligación de consultarles directamente a dichos pueblos, previo a la emisión de las normas impugnadas.

En efecto, esta Sala Superior ha considerado, en diversos precedentes, que el derecho a la libre determinación que les es reconocido constitucionalmente a los pueblos y comunidades indígenas comprende también el derecho a la consulta, de acuerdo con el cual los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva.

Conforme a las consideraciones expuestas, se aprecia con claridad que si el decreto impugnado pretende fijar un mecanismo de participación política de las comunidades indígenas o afroamericanas en la entidad, mediante la postulación por parte de los partidos políticos de candidaturas a diputadas y diputados de mayoría relativa de origen indígena o afroamericana e integrantes de los Ayuntamientos, así como la manera en que debe acreditarse la autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas, esto necesariamente puede trastocar los derechos de libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas.



Por esa razón a fin de garantizar la personalidad de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas¹¹, en términos del artículo 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169 de la OIT, las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente¹².

Por estas razones, esta Sala Superior estima que, **con independencia de su contenido, el decreto es inconstitucional porque se debió haber consultado a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de la entidad, por ser un imperativo constitucional y convencional.**

De esta manera, en la ejecutoria pronunciada en la Acción de Inconstitucionalidad **108/2019** y su acumulada **118/2019**, el Pleno de la Corte decretó la invalidez de la consulta indígena de dos mil diecinueve, que se llevó a cabo con motivo de la reforma político-electoral publicada mediante Decreto 203 que reformó, derogó y adicionó diversos artículos del Código Electoral del Estado de Hidalgo, publicado el nueve de septiembre de dos mil diecinueve, en el Periódico Oficial de

¹¹ La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso del Pueblo Saramaka. Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párrafo 167, ha señalado que: “los Estados tienen el deber de procurar los medios y condiciones jurídicas en general necesarias para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido por sus titulares.”

¹² Incluso el Alto Tribunal ha sostenido la importancia de una fase pre consultiva a fin de asegurar las especificidades culturales de las comunidades indígenas, como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, pendiente de engrose.

SUP-OP-7/2020

dicha entidad federativa, por resultar violatoria de lo dispuesto en los artículos 1o. y 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5o., de la Constitución Política del Estado de Hidalgo y de los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

En el mismo sentido, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad **116/2019** y su acumulada **117/2019**, en la sesión de doce de marzo de dos mil veinte (pendiente de engrose), el Alto Tribunal declaró la invalidez del Decreto número 204 que reformó el artículo 5º de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve.

Conforme a los argumentos que anteceden, importa asentar que el apartado C, del artículo 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“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 condeciente 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.”

Consecuentemente, **las razones expresadas son igualmente aplicables para estas comunidades en la forma en que se encuentran reconocidas por la Norma Suprema.**



Cabe precisar que, el Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte (pendiente de engrose), se consideró que el derecho a la consulta previa también debe garantizarse a los pueblos y comunidades afromexicanas.

En este sentido, el apartado C, del artículo 2º, constitucional reconoce que los pueblos y comunidades afromexicanas, tendrán en lo condeciente los derechos señalados en los apartados anteriores del precepto constitucional, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión¹³; consecuentemente, también se les debe garantizar el derecho a una consulta previa, libre, informada, de buena fe, a las comunidades afromexicanas debido a que, el Decreto legislativo impugnado, también es susceptible de afectar sus derechos, por referir expresamente a estas comunidades en las disposiciones adicionadas del Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derecho Humanos, ha entendido que un pueblo tribal es “un pueblo que no es indígena a la región [que habita] pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al menos en forma

¹³ De acuerdo con el informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos titulado “Afrodescendientes en México. Protección Internacional de sus Derechos Humanos”, existen comunidades afrodescendientes o afromexicanas, principalmente en la Costa Chica y Grande de Guerrero.

parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones”¹⁴. Bajo esta vertiente, en su jurisprudencia, ha reiterado que los estándares relativos a los derechos indígenas son aplicables a los pueblos tribales ¹⁵.

En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento denominado “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales”, sostiene que estos pueblos o comunidades se engloban en el concepto de “pueblo tribal” bajo el Convenio 169 de la OIT, entendidos como aquellos pueblos que no son indígenas u originarios de la región que habitan, pero que, al igual que los pueblos indígenas, comparten unas condiciones que los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional.

En esta línea argumentativa, queda patente que **el derecho a la consulta implica reconocer a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas como los sujetos más aptos y legitimados para determinar sus propias prioridades, adoptar las decisiones que consideren más adecuadas y definir la dirección de su vida comunitaria, bajo los principios de igualdad y respeto a la diversidad cultural, sin que el Estado o agentes externos no estatales deban**

¹⁴ Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 79.

¹⁵ Cfr. Caso Comunidad Garífuna de Punta Piedra y sus Miembros Vs. Honduras. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 162; Caso Pueblos Kaliña y Lokono Vs. Surinam. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2015, párr. 100; Caso Comunidad Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de octubre de 2015, párr. 57.



determinar qué es lo que más conviene a dichos pueblos y comunidades, de decisiones ya tomadas o consumadas.

De una interpretación sistemática y, por lo tanto, armónica, de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y 6º, párrafos 1 y 2, del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en relación con el artículo 1º constitucional, así como teniendo en cuenta las sentencias respectivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (entre otras, las emitidas en los casos *del Pueblo Saramaka vs. Surinam* y *del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*), cabe concluir que el derecho a la consulta previa forma parte del parámetro de control de la regularidad constitucional que tiene como titulares a los pueblos y comunidades indígenas, así como a los pueblos y comunidades afroamericanas, a través de sus autoridades representativas o tradicionales, y como obligados a todas las autoridades, las que, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptibles de afectar sus derechos e intereses.

Es importante señalar que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta implica que la consulta sea previa a los actos que puedan afectarles, ya que, —como lo han subrayado los órganos de control de la Organización

Internacional del Trabajo (OIT)—¹⁶ existe una interrelación de los conceptos de consulta y de participación.

Ello implica que los pueblos y comunidades indígenas no sólo tienen el derecho de dar a conocer su respuesta y ser capaces de influir sobre las propuestas emprendidas desde el exterior, sino que además es su derecho a participar activamente y proponer medidas, programas y actividades que les permitan construir su desarrollo.

Además, es conveniente anotar que respecto a la relevancia por reconocer y garantizar los derechos humanos de las comunidades indígenas y tribales, la Declaración y el Programa de Acción de Durban¹⁷ destaca que la preocupación porque en algunos Estados las estructuras o instituciones políticas y jurídicas, algunas de ellas heredadas y que hoy persisten, no corresponden a las características multiétnicas, pluriculturales y plurilingües de la población y, en muchos casos, constituyen un factor importante de discriminación en la exclusión de los pueblos indígenas.

En igual sentido, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁸, establece que los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas,

¹⁶ OIT, Comprender el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Manual para los mandantes tripartitarios de la OIT, Ginebra, 2013, p. 20.

¹⁷ Aprobada en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban (Sudáfrica) del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001.

¹⁸ Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965.



para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales (artículo 2.2).

Finalmente, la Asamblea General de la ONU, en su resolución 68/237, proclamó el Decenio Internacional para los Afrodescendientes (2015-2024)¹⁹, documento que tiene como propósito fortalecer la cooperación nacional, regional e internacional en relación con el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos de las personas de ascendencia africana, y su plena e igualitaria participación en todos los aspectos de la sociedad. Entre sus objetivos, consiste en promover un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de la herencia y la cultura de los afrodescendientes y de su contribución al desarrollo de las sociedades.

En esos términos, a las comunidades afromexicanas, de acuerdo con el inciso C del artículo 2º constitucional, también se les debe garantizar el derecho humano a una consulta previa.

Por otra parte, en la demanda se aduce como concepto de invalidez que carece de sustentó la justificación de congreso local para omitir la consulta, bajo el supuesto que ante la emergencia sanitaria prevalecía el derecho de protección a la salud y a la vida, debido a que, estuvo en aptitud de llevar a

¹⁹ Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2013.

SUP-OP-7/2020

cabo la consulta si se toma en cuenta que entre la fecha en que fue turnado el asunto a la Comisión Dictaminadora y aquella en que se aprobó por el Pleno, transcurrió un tiempo considerable, en los cuales pudo haberse realizado la consulta. Asimismo, en ese lapso estaba en condiciones analizar y valorar los riesgos para realizar la consulta de manera segura para tutelar ambos derechos, la salud y la vida, así como la consulta previa.

En el mismo sentido, la parte accionante controvierte la supuesta omisión de llevar a cabo la consulta bajo el argumento de que se establecía un artículo transitorio por el que se indicaba que las nuevas disposiciones se aplicarían para el proceso electoral 2020-2021, a fin de garantizar los derechos de la ciudadanía de origen indígena o afroamericana y con posterioridad se otorgaría el derecho a la consulta.

En concepto de la parte accionante, esto implica un contrasentido, es decir, que primero se violente el derecho y con posterioridad se garantice su observancia, dado que la consulta debe ser previa, porque con independencia de su vigencia, lo cierto es que no se dio la oportunidad a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas a ser consultadas.

En la perspectiva de esta Sala Superior, lo que subyace a los motivos de la inconstitucionalidad de la norma impugnada, es que se advierte **una infracción constitucional y convencional, al omitir realizar la consulta y, por fijar a priori, el sentir de las comunidades indígenas o afromexicanas respecto de temas que pueden impactar en**



su ámbito de actuación y que ese derecho les corresponde de manera exclusiva.

Esta Sala Superior estima que en modo alguno podría emitir opinión respecto a los elementos fácticos que pudo tener en cuenta el órgano legislativo en torno a si la consulta indígena, en la vía legislativa, podría ser sopesada frente a la situación de emergencia sanitaria, debido a que los cambios legislativos como los que en este caso se impugnan trascienden en la afectación de los derechos de libre determinación y autonomía de los pueblos y/o comunidades indígenas.

De ahí que, desde la vertiente de un derecho humano como el que aquí se analiza, se advierte que el órgano legislativo estaba vinculado a la consulta indígena previamente a la emisión de la norma.

Consecuentemente, dado que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que impactan en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas, en modo alguno puede eludirse la exigencia constitucional y convencional de la consulta.

Finalmente, esta Sala Superior estima que no son susceptibles de hacer un pronunciamiento respecto de los planteamientos de la parte accionante consistente en que el órgano legislativo estuvo en posibilidades de analizar si fue garantizado el derecho a la consulta previa, con diversas acciones que emprendió la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroamericanos.

4.2. Postulación de candidaturas

Normas impugnadas:

“Artículo 13 Bis. Los partidos políticos deberán postular fórmulas de candidaturas a diputadas o diputados de mayoría relativa de origen indígena o afromexicana en, por lo menos, la mitad de los distritos en los que la población indígena o afromexicana 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 272 Bis. Los municipios que conforme al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuenten con población indígena o afromexicana 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 afromexicana 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.

Concepto de invalidez:

La parte accionante expone los siguientes conceptos de invalidez:

- Respecto del artículo 13 Bis del Código local, afirman que se vulneran los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en la parte que establece: “...*los partidos políticos deberán postular fórmulas de candidaturas a diputados de mayoría relativa de origen indígena o afromexicana en, por lo menos, la mitad de los distritos en los que la población indígena o afromexicana sea igual o mayor al 40% del total de la población...*”, porque, en su perspectiva, es inconstitucional que se estipule que se debe postular “por lo menos” la mitad de los distritos, cuando lo correcto es el cien por ciento.
- Del mismo modo, respecto del artículo 272 Bis del Código local, en la parte que señala: “*los municipios que conforme al último censo de población del Instituto, cuenten con población indígena o*



afromexicana 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 afromexicana en planilla de Presidente, Síndico o síndicos, así como en la lista de regidores, para integrar los ayuntamientos...” debido a que viola la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, al imponer que los partidos políticos deberán postular en por lo menos la mitad de esos municipios.

- Señalan que es inconstitucional que se impongan la forma de gobierno municipal con un Presidente, Síndico o Síndicos o Regidores, a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, de acuerdo al artículo 115 constitucional.

Opinión:

La norma cuestionada es constitucional porque forma parte del ámbito de configuración legislativa de los estados para regular la representación política de los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas.

Caso concreto

En primer término, la parte accionante, esencialmente, sostiene que son inconstitucionales los artículos 13 Bis y 272 Bis de la ley comicial local, en las que se impone a los partidos que la postulación de las candidaturas de personas de origen indígena o afromexicana sea en, por lo menos, la mitad tanto de los distritos como en los municipios es inconstitucional, porque, en su perspectiva debe ser en el cien por ciento de las postulaciones.

Las normas impugnadas son acordes a la Constitución, debido a que, se encuentra dentro el ámbito de libertad configurativa de los estados para reglamentar la libertad de los pueblos y las comunidades indígenas para determinarse. Además, no se advierte un déficit en la regulación dado que, los conceptos de invalidez respecto de un modelo regulatorio corresponden a una opinión de la parte accionantes que no puede considerarse como vicios de validez constitucional.

Esta Sala Superior entiende que el marco internacional de derechos humanos protege a los pueblos indígenas y reconoce el derecho a mantener y desarrollar sus propias instituciones indígenas de decisión²⁰.

Asimismo, que en el ámbito nacional, el artículo 2º constitucional garantiza y reconoce la libertad de los pueblos y las comunidades indígenas para determinarse²¹; esta autonomía se expresa para decidir sus formas internas de organización política (artículo 2º, apartado A, fracción I); elegir, de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno (artículo 2º,

²⁰ Se reconocen los siguientes derechos y deberes en los artículos 2º, numeral 2º, letra b), 4º, numeral 1º, artículo 8º, numeral 2º, del Convenio No 169 de la OIT; 3, 4, 5, 20, 33, 34, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Resolución 61/295, de la Asamblea General de trece de septiembre de dos mil siete); las disposiciones de la Declaración de Viena (Conferencia Mundial de Derechos Humanos); 2, de la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas; 4, inciso d), de la Recomendación General N° 23, relativa a los Derechos de los Pueblos Indígenas (Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial); los artículos I, III, XXI, XXIII, XXXI, de la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 15 de junio de 2016).

²¹ Esta Sala Superior se ha pronunciado en el criterio de tesis de jurisprudencia 19/2014, de rubro: **"COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO"**.



apartado A, fracción III); y elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, lo cual debe ser reconocido y regulado por las constituciones y leyes de las entidades federativas, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas (artículo 2º, apartado A, fracción VII).

En este mismo sentido, la norma constitucional protege este ámbito de libertad de autodeterminación, porque impone como deberes expresas de las entidades federativas:

- Reconocer en sus constituciones y leyes a los pueblos y comunidades indígenas asentadas en sus territorios (artículo 2º, párrafo quinto).
- Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público (artículo 2º, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo).
- Regular los términos en que ejercerán en los municipios su derecho a elegir representantes ante los municipios y los demás derechos con los que cuentan, a fin de fortalecer su participación y representación política (artículo 2º, apartado A, fracción VII, párrafo segundo).

De manera que, la expresión de la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se corresponde mediante libertad para decidir sus formas internas de organización política, que significa la libertad para elegir a sus representantes o autoridades conforme a sus tradiciones y normas internas.

SUP-OP-7/2020

Sin embargo, la Norma Suprema deja un margen de libertad configurativa a las legislaturas locales para regular los aspectos relacionados con la autonomía y participación política de las personas de las comunidades indígenas y afroamericanas, bajo las directrices y parámetros de los artículos 1º y 2º constitucional, y desde una perspectiva intercultural.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha delineado su doctrina constitucional, como a continuación se indica:

En las acciones de inconstitucionalidad 56/2014 y su acumulada 60/2014 estableció parámetros para analizar la regularidad constitucional, conforme a lo siguiente:

- Ante la diversidad de poblaciones indígenas en el país, debe ser materia de regulación por las constituciones y leyes de las entidades federativas; sujetándose a “criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico”, además, a las definiciones del concepto de pueblos y comunidades indígenas que se da en la Carta Magna.
- Es labor de las entidades federativas y, concretamente, de sus poderes legislativos, establecer el marco legal de este reconocimiento, los requerimientos que deberán satisfacerse para poder ser considerados pueblos, comunidades y sujetos indígenas en lo individual, con las consecuencias que este reconocimiento implica en la aplicación de las disposiciones constitucionales y legislativas. Concretamente, se establece la obligación para los Estados, tratándose de comunidades indígenas, de dictar las normas para su reconocimiento como entidades de interés público.
- Es labor de las entidades federativas la regulación jurídica de las características propias de libre determinación y autonomía de sus pueblos indígenas sujeta a la condición de que deben ser aquéllas



que “mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas”.

- Para su garantía, el texto constitucional obliga a las entidades federativas a:
 - Reconocer en sus constituciones y leyes a los pueblos y comunidades indígenas asentadas en sus territorios (artículo 2º, párrafo quinto).
 - Reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como entidades de interés público (artículo 2º, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo).
 - Regular en las mismas los términos en que ejercerán en los municipios su derecho a elegir representantes ante los municipios y los demás derechos con los que cuentan, con miras a fortalecer su participación y representación política (artículo 2º, apartado A, fracción VII, párrafo segundo).
- La obligación se atribuyó a los Estados, por haberse considerado a estos como los que mejor pueden recoger las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas (artículo 2º, apartado A, fracción VIII, párrafo segundo), como consta en el dictamen de la Cámara de Diputados, la que intervino como revisora en el proceso de reforma constitucional que dio origen a ese precepto constitucional: *“En el apartado A se señalan, en sus 8 fracciones, las materias sustantivas en las cuales la libre determinación y autonomía de los pueblos y las comunidades indígenas debe ser reconocida y garantizada: Formas internas de convivencia y de organización; ámbito de aplicación de sus propios sistemas normativos; elección de sus autoridades o representantes; medios para preservar y enriquecer sus lenguas y cultura; medios para conservar y mejorar su hábitat; acceso preferente a sus recursos naturales; elección de representantes ante los ayuntamientos y acceso pleno a la jurisdicción del estado. Todo ello en los términos que precisen las constituciones y leyes de los estados, porque son los ordenes (sic) normativos que pueden*

SUP-OP-7/2020

recoger mejor las situaciones y aspiraciones de los pueblos y comunidades indígenas en cada entidad federativa.”.

- La autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se manifiesta en libertad para decidir sus formas internas de organización política; misma que se traduce en libertad para elegir a sus representantes o autoridades conforme a sus tradiciones y normas internas.

En la Acción de Inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 Y 63/2015, se dieron algunos elementos vinculados al tema, cuyos argumentos son:

- La Constitución Federal pretende salvaguardar el régimen interno de los pueblos y comunidades indígenas, imponiendo ciertas obligaciones a las entidades federativas como el deber de respetar su derecho a la autonomía y libre determinación; en especial, a la elección de sus autoridades o representantes ante los municipios.
- En caso en estudio, se puede apreciar que la Constitución del Estado de Oaxaca contempla una gran variedad de normas que pretender cumplir precisamente con estos mandatos establecidos en el texto de la Constitución Federal. Estas normas fueron incorporadas con la modificación constitucional local de treinta de junio de dos mil quince que motivó la presente acción de inconstitucionalidad, sin que alguna de ellas haya sido impugnada, por lo que gozan de una presunción de constitucionalidad.
- El artículo 16 de la Constitución del Estado de Oaxaca reconoce la composición multiétnica, multilingüe y pluricultural de su territorio sustentada por la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran; asimismo, entre otras muchas cuestiones, se establece que se reconocen los sistemas normativos internos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas. En esa misma línea, en los artículos 25, apartado A, fracción II, y 29 del mismo ordenamiento, se prevé que habrá municipios que se



rijan mediante los sistemas normativos indígenas, por lo cual la elección de sus autoridades y/o representantes se hará mediante tales procedimientos, los cuales deberán ser respetados, reconocidos y protegidos por las autoridades electorales locales en ley.

- La Suprema Corte entiende que en el Estado de Oaxaca existe una doble dimensión en cuanto a la elección de ciertos cargos públicos. Uno se hace a partir del sistema de partidos y candidatos independientes, mientras que otro, en particular, por lo que hace a las autoridades municipales de municipios que se rigen por los usos y costumbres indígenas, se efectúa a partir de los sistemas normativos indígenas de los diferentes pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Por último, en la Acción de Inconstitucionalidad 63/2017 y sus acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, al analizar la omisión legislativa en la normatividad de la Ciudad de México, sostuvo las siguientes conclusiones:

- Se observa que, en los artículos 14, 256, párrafo penúltimo, 262, fracción V y 273, fracción XXIII, así como en el artículo vigésimo noveno transitorio del Decreto en el que se contienen, sólo se promueve la inclusión de personas pertenecientes a los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes entre los candidatos que postulan los partidos políticos y, de la revisión integral del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte también que, en su postulación como candidatos independientes o sin partido, se respetarán los usos y costumbres bajo los que hayan sido electos.
- No se cumple con la obligación establecida en la Constitución de la Ciudad para el legislador local, en el sentido de prever mecanismos

SUP-OP-7/2020

político-electorales específicos relacionados con su acceso a cargos de elección popular, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad y, en este sentido, con la forma como a nivel local se determinó que se garantizaría el mandato contenido en el artículo 2, apartado A, fracciones III y VII, de la Constitución Federal y diversos instrumentos internacionales de los que México es parte, en cuanto al derecho de los integrantes de pueblos y comunidades indígenas a ser votados en condiciones de igualdad y representados ante las Alcaldías en las demarcaciones territoriales con población indígena.

- Se incurre en una omisión de garantizar el acceso efectivo de los integrantes de estos pueblos, barrios y comunidades a los distintos cargos de elección popular, el cual, aun cuando no debe entenderse como el derecho a ocupar uno de estos puestos (esto no puede asegurarse a ninguna persona, al depender del voto), sí implica generar las condiciones necesarias para que participen en un plano de igualdad con el resto de la sociedad. Para ello, no basta prever un deber de procurar, cuyo cumplimiento queda al arbitrio de los partidos, sin mayores consecuencias; sino que es preciso establecer acciones encaminadas a asegurar la posibilidad real de que accedan a dichos cargos.
- Por tanto, debe declararse fundada la omisión alegada por los promoventes y, como consecuencia, debe obligarse al legislador local a cumplir con el mandato impuesto en la Constitución de la Ciudad, en el sentido de establecer en el Código mecanismos político-electorales específicos relacionados con el acceso a cargos de elección popular de las personas integrantes de los pueblos y barrios originarios y las comunidades indígenas residentes, atendiendo a los principios de proporcionalidad y equidad; para lo cual deberá consultarles sobre las medidas especiales que pretenda implementar al respecto.



De ello resulta que en la Constitución se establece una serie de derechos mínimos de las comunidades indígenas, pero no derivan obligaciones específicas a las legislaturas para implementar acciones afirmativas como cuotas de postulación para los partidos políticos²².

En esa medida, son constitucionales las normas impugnadas debido a que las entidades federativas les corresponden la regulación jurídica de las características propias de libre determinación y autonomía de sus pueblos indígenas, debido a que son medidas que *“mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas”*.

De ello resulta que la Constitución no establece una exigencia de la forma en que debe garantizar la representación indígena y afroamericana, sino que como se anotó, existe un marco de libertad de configuración legislativa, en el cual los Congresos Locales deben configurar los derechos de las comunidades indígenas y afroamericanas teniendo como parámetro y límite de actuación la propia Constitución.

En este sentido, el marco constitucional y convencional define los derechos de los pueblos y comunidades indígenas que implican que puedan intervenir en los procesos de deliberación y toma de decisiones de los órganos de representación política; sin embargo, las legislaturas cuentan con un margen en la que pueden definir las medidas para reducir la desigualdad estructural de las comunidades indígenas y afroamericanas para el acceso a los cargos de elección popular, lo cual si bien dicha

²² Sostenido por esta Sala Superior en la Opinión SUP-OP-22/2017.

libertad configurativa no es ilimitada²³, en el caso no se advierten vicios de inconstitucionalidad de la norma.

Lo dicho, porque la norma cuestionada al prever que los partidos postularán candidaturas de personas de origen indígena o afroamericana en, por lo menos, la mitad tanto de los distritos como en los municipios, esto se ajusta al marco constitucional porque es el legislador local quien establece las medidas para la participación política de las comunidades indígenas y afroamericanas.

De ahí que, la manera en que el legislador local dispuso en la norma impugnada la postulación de las candidatas en aquellos distritos o municipios cuya población indígena o afroamericana sea igual o mayor al 40% del total de la población, encuentra una base constitucional, en la medida que, el legislador estableció los mecanismos en que ejercerán sus derechos para ser postulados a los cargos de elección popular, a fin de fortalecer su participación y representación política.

En esos términos se concluye que la norma impugnada es acorde al marco constitucional y convencional.

Finalmente, la parte accionante sostiene que es inconstitucional que se impongan la forma de gobierno municipal con un Presidente, Síndico o Síndicos o Regidores, a los pueblos y

²³ Cfr. Época: Décima Época, Registro: 2012593, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 11/2016 (10a.), Página: 52, de rubro: **"LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS."**



comunidades indígenas y afroamericanas, de acuerdo al artículo 115 constitucional.

A juicio de esta Sala Superior, no se advierte un déficit en la regulación dado que, los conceptos de invalidez respecto de un modelo regulatorio corresponden a una opinión de la parte accionantes que no puede considerarse como vicios de invalidez constitucional.

Se sostiene lo anterior, porque la accionante parte de una premisa inadecuada respecto a la manera en que se reconocen los derechos de las comunidades indígenas y afroamericanas; esto es, aquellos municipios en que encuentre su asiento las comunidades indígenas, frente a aquellos que solo existe población indígena o afroamericana, ambas, responden a la lógica de la libertad configurativa de las entidades federativas para dotar de efectividad la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas manifestada en libertad para decidir sus formas internas de organización política; misma que se traduce en libertad para elegir a sus representantes o autoridades conforme a sus tradiciones y normas internas.

Al respecto, la Primera Sala de la Corte, al resolver la Controversia Constitucional **70/2009** abordó el supuesto de los municipios con población indígena y que se rigen bajo el sistema de normas de derecho consuetudinario, quienes tienen entre otros derechos, el de elegir a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres:

“...de este marco constitucional y legal normativo [...] y que regía en el momento de la designación de los concejales del

ayuntamiento [...], se concluye esencialmente que los municipios del Estado de Oaxaca con población indígena y que se rijan bajo el sistema de normas de derecho consuetudinario, tienen entre otros derechos, el de elegir a sus autoridades conforme a sus usos y costumbres, lo cual es una de las formas de libre determinación y autonomía [...] nos referiremos a municipios regidos por el sistema de normas de derecho consuetudinario por ser esa la nomenclatura utilizada por la legislación local al referirse a los municipios con usos y costumbres...”

Ahora, cabe señalar que, la citada Primera Sala, al resolver el Amparo Directo 3/2009, interpretó los alcances del artículo 2º constitucional y sostuvo que, conforme al principio de unidad e indivisibilidad nacional, se estableció como límite al reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, la unidad nacional, esto es, el límite que establece el mencionado precepto respecto a la libre determinación, es congruente con el principio fundamental de unidad nacional contenido en la propia norma fundamental, por tanto, el reconocimiento de las comunidades indígenas en modo alguno implica la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni tampoco que éstas se encuentre jerárquicamente subordinadas a aquéllos.

En el mismo sentido, en la Acción de Inconstitucionalidad **56/2014** y su acumulada **60/2014**, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destacó lo siguiente:

“Ahora, el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas asentados en las entidades federativas parte de la base de división de su territorio, en el caso de los Estados, los municipios y cuya organización política es el ayuntamiento.

De tal manera que puede darse el caso de que los pueblos y comunidades indígenas tengan su asiento en uno o más municipios de uno o más Estados, supuesto en el cual, el



pueblo o comunidad indígena ejercerá su autonomía en todo el ámbito geográfico municipal, eligiendo a través de sus sistemas tradicionales a las personas que conformarán el órgano de gobierno municipal; mientras que en aquellos municipios donde sólo exista población indígena, la población o comunidad respectiva podrá elegir mediante esos sistemas, además de sus representantes (políticos) o autoridades al interior de ese núcleo comunitario, a las personas que fungirán como representantes (jurídicos) del propio núcleo ante los ayuntamientos; por su parte, los Estados tienen la obligación de reconocer su representación política, regulando en sus constituciones y leyes los términos en que sus representantes (jurídicos) participarán ante los ayuntamientos.”

En esta misma línea, la Suprema Corte, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad **53/2015** y sus acumuladas **57/2015**, **59/2015**, **61/2015**, **62/2015** y **63/2015**, sostuvo que para el caso del Estado de Oaxaca, existe una doble dimensión en cuanto a la elección de ciertos cargos públicos: por una parte se hace a partir del sistema de partidos y candidatos independientes; en otra, en particular, por lo que hace a las autoridades municipales de municipios que se rigen por los usos y costumbres indígenas, se efectúa a partir de los sistemas normativos indígenas de los diferentes pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas.

Además, la Suprema Corte, en la Controversia Constitucional **32/2012**, se pronunció respecto a los municipios cuyo ayuntamiento fue electo y legalmente reconocido mediante el sistema de usos y costumbres:

“...si bien este Tribunal Pleno ha establecido que los municipios carecen de interés legítimo para alegar una violación al artículo 2º de la Constitución Federal, porque las controversias constitucionales no fueron instituidas para defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su

circunscripción territorial, esta regla no cobra aplicación cuando la parte actora demuestre que su ayuntamiento fue electo y legalmente reconocido mediante el sistema de usos y costumbres, y alegue, además, que los actos reclamados presuntamente atentan contra ese modo de designación, la eficacia de su continuidad o la forma de su desempeño, toda vez que dicha disposición constitucional preserva, entre otros aspectos, el derecho de los pueblos indígenas a 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, por lo que una vez que este tipo de municipios cuentan con autoridades legalmente constituidas conforme a sus prácticas comunitarias, tales autoridades están en aptitud legal de demandar en vía de controversia constitucional que no se afecten las facultades que rigen su funcionamiento, pues este medio de control está previsto precisamente para proteger la regularidad del ejercicio de las atribuciones que la Constitución Federal confiere a los municipios y a otros órganos del Estado.

De esta línea jurisprudencial resulta que el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas implica sólo el reconocimiento del derecho fundamental de los pueblos que lo componen para determinar su propia suerte, siempre y cuando se preserve la unidad nacional, conclusión que es congruente con el Convenio 169, del cual se desprende que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas no puede realizarse fuera del Estado en el que viven.”

Las anteriores consideraciones, permiten señalar que en un régimen en el que los pueblos y comunidades indígenas que tengan su asiento en uno o más municipios de uno o más Estados, en este supuesto, el pueblo o comunidad indígena ejercerá su autonomía en todo el ámbito geográfico municipal, eligiendo a través de sus sistemas tradicionales a las personas que conformarán el órgano de gobierno municipal; mientras que, en los municipios donde sólo exista población indígena, la población o comunidad podrá elegir mediante esos sistemas, además de sus representantes (políticos) o autoridades al interior de ese núcleo comunitario, a las personas que fungirán



como representantes (jurídicos) del propio núcleo ante los ayuntamientos.

Por otra parte, el régimen electivo de cargos de elección popular se define, a partir del sistema de partidos y candidatos independientes y, en aquellos casos de las autoridades municipales de municipios que se rigen por los usos y costumbres indígenas, esta se efectúa de acuerdo con los sistemas normativos indígenas de los diferentes pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

En este sentido, en la norma impugnada se advierte que es el legislador local quien en ejercicio de su libertad de configuración normativa determinó que, para el caso del Estado de Guerrero, aquellos municipios que conforme al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuenten con población indígena o afromexicana 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 afromexicana en planilla de Presidente, Síndico o Síndicos, así como en la lista de regidores, para integrar los ayuntamientos, de ahí que, contrario a lo que alega la parte accionantes, no se está ante el supuesto de que los pueblos y comunidades indígenas tengan su asiento en uno o más municipios de uno o más Estados, el cual posibilitaría que el pueblo o comunidad indígena ejercitará su autonomía en todo el ámbito geográfico municipal, eligiendo a través de sus sistemas tradicionales a las personas que conformarán el órgano de gobierno municipal.

SUP-OP-7/2020

De ahí que, no sea válido sostener que no se les puede imponer una forma de organización de las autoridades municipales (Presidencia, Sindicatura y Regidurías), debido a que el legislador local, consideró que aquellos municipios que conforme al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), cuenten con población indígena o afromexicana 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 afromexicana en planilla de Presidente, Síndico o Síndicos, así como en la lista de regidores, para integrar los ayuntamientos, de ahí que garantizó la representación política de las comunidades indígenas y afromexicanas al permitir en la mitad de los distritos o municipios la postulación de candidaturas de origen indígena o afromexicana.

Bajo estas consideraciones, no se advierte una incompatibilidad en la forma en que el legislador previó la integración de los ayuntamientos, electos bajo el régimen de partidos, e integrado por una Presidencia, Sindicaturas y Regidurías.

Lo anterior, en el entendido de que, como lo ha reconocido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, pueblos y comunidades indígenas*²⁴, que tiene un valor orientador, los pueblos indígenas (y, por extensión, los pueblos afromexicanos) a los que se les reconoce el derecho a la autodeterminación no

²⁴ SCJN, 2014, p. 16.



pueden estar sujetos a instituciones que le son ajenas, siempre y cuando respeten los niveles de gobierno y, particularmente, el municipio como institución política fundamental de la estructura del Estado mexicano.

4.3. Autoadscripción calificada

Normas impugnadas:

“Artículo 13 Bis...

Para el registro de las fórmulas de diputado de origen indígena o afromexicana, el partido político o coalición deberá presentar elementos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad, a través de:

Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.

Participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena o afromexicano por el que pretenda ser postulado.

Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena o afromexicano que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

O en su caso, presentar constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afromexicana. De manera enunciativa más no limitativa, se menciona al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, a los Ayuntamientos que tengan reglamentado esta materia, Comisarios Municipales, Consejo de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales.”

“Artículo 272 Bis...

Para el registro de candidatos de origen indígena o afromexicana, el partido político o coalición deberá presentar elementos con los que acredite una autoadscripción

SUP-OP-7/2020

calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad, a través de:

Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o municipio por el que pretenda ser postulado.

Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o municipio indígena o afromexicano por el que pretenda ser postulado.

Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena o afromexicano que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

O en su caso, presentar constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afromexicana. De manera enunciativa más no limitativa, se menciona al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, a los Ayuntamientos que tengan reglamentado esta materia, Comisarios Municipales, Consejo de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales.

El Consejo General del Instituto solicitará al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la información e insumos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.”

Concepto de invalidez:

Se violenta la libre determinación y la autonomía de los pueblos y comunidades originarias, indígenas y afromexicanas al establecer como requisito de elegibilidad en el párrafo 6 del artículo, 272 Bis, el requisito de la constancia expedida por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, en virtud de que dichas instituciones dependen del Poder Ejecutivo Federal y Estatal respectivamente, por lo que, es inconstitucional que otorguen constancias de elegibilidad, las instituciones que no pertenecen a la estructura del Gobierno Comunitario.



Los artículos 13 Bis y 272 Bis a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, son inconstitucionales por la forma en que se prevé la acreditación de la autoadscripción calificada para registrar una candidatura indígena o afromexicana, porque a partir de los varios supuestos que según ese texto permitirían acreditar esa autoadscripción, se abre la puerta a burlar el espíritu de lo que busca con una acción afirmativa desde la norma legal.

Debe evitarse que los espacios de las candidaturas de origen indígena o afromexicana sean aprovechados por personas que no cumplan con la legitimación de ser miembros de las comunidades o sea por aquellos que a pesar de que puedan tener un referente de adscripción indígena o afromexicana, en realidad carezcan de arraigo y pertenencia a las comunidades a las que corresponda la representación de los cargos populares de las candidaturas en juego.

Las normas impugnadas al establecer una variedad de posibilidades para acreditar la autoadscripción indígena o afromexicana, abre la puerta para que se puedan registrar candidaturas que no tienen vínculo con las comunidades. Por lo que, la norma debe privilegiar que sea la asamblea de la comunidad, como órgano supremo, y en su defecto, otros órganos comunitarios que estén facultados para reconocer la autoadscripción calificada.

Opinión:

Las normas cuestionadas son acordes a la regularidad constitucional.

Marco normativo

En el Convenio No 169, en su artículo 1, párrafo 2, establece que *“La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.”*

En esta misma línea, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en su artículo 33, párrafo 1, dispone que: *“Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar su propia identidad o pertenencia conforme a sus costumbres y tradiciones. Ello no menoscaba el derecho de las personas indígenas a obtener la ciudadanía de los Estados en que viven.”*

Asimismo, la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, reconoce en su artículo 1, que los Estados protegerán la existencia y la identidad nacional o étnica, cultural, religiosa y lingüística de las minorías dentro de sus territorios respectivos y fomentarán las condiciones para la promoción de esa identidad; para ello, los Estados adoptarán medidas apropiadas, legislativas y de otro tipo, para lograr esos objetivos.

Por último, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (Aprobada en la tercera sesión plenaria,



celebrada el 15 de junio de 2016), que reconoce los siguientes derechos:

“Artículo VIII. Derecho a pertenecer a pueblos indígenas

Las personas y comunidades indígenas tienen el derecho de pertenecer a uno o varios pueblos indígenas, de acuerdo con la identidad, tradiciones, costumbres y sistemas de pertenencia de cada pueblo. Del ejercicio de ese derecho no puede resultar discriminación de ningún tipo.

Artículo X. Rechazo a la asimilación

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, expresar y desarrollar libremente su identidad cultural en todos sus aspectos, libre de todo intento externo de asimilación.

2. Los Estados no deberán desarrollar, adoptar, apoyar o favorecer política alguna de asimilación de los pueblos indígenas ni de destrucción de sus culturas.

Artículo XIII. Derecho a la identidad e integridad cultural

1. Los pueblos indígenas tienen derecho a su propia identidad e integridad cultural y a su patrimonio cultural, tangible e intangible, incluyendo el histórico y ancestral, así como a la protección, preservación, mantenimiento y desarrollo de dicho patrimonio cultural para su continuidad colectiva y la de sus miembros, y para transmitirlo a las generaciones futuras.

2. Los Estados proporcionarán reparación por medio de mecanismos eficaces, que podrán incluir la restitución, establecidos conjuntamente con los pueblos indígenas, respecto de los bienes culturales, intelectuales, religiosos y espirituales de que hayan sido privados sin su consentimiento libre, previo e informado o en violación de sus leyes, tradiciones y costumbres.

3. Los Pueblos Indígenas tienen derecho a que se reconozcan y respeten todas sus formas de vida, cosmovisiones, espiritualidad, usos y costumbres, normas y tradiciones, formas de organización social, económica y política, formas de transmisión del conocimiento, instituciones, prácticas, creencias, valores, indumentaria y lenguas, reconociendo su interrelación, tal como se establece en esta Declaración.”

En el orden nacional, el artículo 2º, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁵ tiene como punto de partida el carácter único e indivisible de la Nación Mexicana.

En este sentido, el artículo 2º constitucional reconoce el sustento original de la Nación Mexicana en los pueblos indígenas, los cuales se definen como *“aquéllos 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”*.

Por otra parte, la norma constitucional define a las comunidades indígenas partiendo del criterio fundamental de pertenencia a un pueblo indígena y de presentar la característica de formar una unidad social, económica y cultural asentada en un territorio, y que reconozca autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. Las comunidades indígenas son, por ende, identificables por su pertenencia a un pueblo y a partir de criterios de unicidad, territorialidad y gobierno.

²⁵ En la parte que interesa:

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

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que 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.

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

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres...”



De ello resulta que a partir de la noción de pueblo indígena deriva la conciencia de identidad indígena como criterio fundamental de determinación de la aplicación de las disposiciones y de los diversos derechos que se establecen en este precepto constitucional, es decir, la conciencia de pertenecer a un pueblo indígena en los términos en que éste se define.

En el mismo sentido, el apartado C, del artículo 2º constitucional, reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación; por tanto, tendrán en lo condeciente los derechos señalados en los apartados anteriores de dicho artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión.

Doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

En un primer momento, la Primera Sala de la Corte, en la tesis aislada 1a. CCXII/2009, de rubro: **“PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN.”**, analizó las implicaciones de la autoadscripción:

- El texto constitucional reconoce, en primer lugar, la importancia de la articulación (total o parcial) de las personas en torno a instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (en el caso de los pueblos indígenas), así como de la identificabilidad de algún

SUP-OP-7/2020

tipo de unidad social, económica y cultural en torno a un territorio y a ciertos usos y costumbres (en el caso de las comunidades indígenas).

- La Constitución -siguiendo en este punto al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo- no encierra ambigüedad alguna en torno al imperativo de tomar la autoconciencia o la autoadscripción como criterio determinante al señalar que “la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”.
- En ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse esta conciencia, será indígena y sujeto de los derechos motivo de la reforma constitucional, aquella persona que se autoadscriba y autoreconozca como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas.
- La apreciación de si existe o no existe una autoadscripción indígena en un caso concreto debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, y debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en casos penales y en aquellos que prima facie parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados.

Enseguida, la indicada Primera Sala, en la tesis: 1a. CCXXXIV/2013 (10a.), de rubro: “**PERSONAS, PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOCONCIENCIA O LA AUTOADSCRIPCIÓN PUEDE DELIMITARSE POR LAS CARACTERÍSTICAS Y AFINIDADES DEL GRUPO AL QUE SE ESTIMA PERTENECER.**”, subrayó lo siguiente:



- La autoconciencia o la autoadscripción constituye el criterio determinante para definir quiénes son las “*personas, los pueblos y las comunidades indígenas*”, en términos del artículo 2o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- La autoidentificación, aun cuando es un elemento propio del sujeto por pertenecer a su fuero interno, no tiene una connotación ambigua o inferencial, pues la autoconciencia puede delimitarse por las características y afinidades del grupo al que se estima pertenecer, de las cuales se desprenden diversos elementos objetivos comprobables y particulares, como son: a) la continuidad histórica; b) la conexión territorial; y, c) las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas, o parte de ellas.

Posteriormente, la Primera Sala de la Corte, en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 59/2013 (10a.), de rubro: “**PERSONAS INDÍGENAS. SU PROTECCIÓN ESPECIAL A CARGO DEL ESTADO SURGE A PARTIR DE LA AUTOADSCRIPCIÓN DEL SUJETO A UNA COMUNIDAD INDÍGENA O DE LA EVALUACIÓN OFICIOSA DE LA AUTORIDAD MINISTERIAL O JUDICIAL ANTE LA SOSPECHA FUNDADA DE QUE EL INCULPADO PERTENECE A AQUÉLLA.**”, avanzó en su línea jurisprudencial al señalar:

- En aquellos casos en que el inculpado se reserva la autoadscripción, la autoridad estatal de que se trate, en principio, no estará en posibilidad de conocer tal circunstancia personal y activar en su favor las prerrogativas diseñadas específicamente para dicho sector.
- Esa regla no es absoluta, porque cuando exista sospecha fundada en el órgano ministerial, o bien en el juzgador, de que una persona

pertenece a una comunidad indígena, sin que aquélla lo haya manifestado expresamente (como podría acontecer derivado de una evidente incompreensión total o parcial de las indicaciones otorgadas por la autoridad, o bien, derivado de las constancias e informes que obren en el proceso), de oficio, dichas autoridades ordenarán una evaluación sustantiva de la cuestión, adoptando una postura activa pro-derechos, a fin de determinar si la persona sujeta a una investigación o proceso penal tiene o no la calidad de indígena y, por tanto, si debe gozar de los derechos que a su favor consagra el artículo 2o. constitucional.

- Se debe ponderar diversos elementos, entre los que se pueden citar, ejemplificativamente, los siguientes: 1) constancias de la autoridad comunitaria; 2) prueba pericial antropológica; 3) testimonios; 4) criterios etnolingüísticos; y/o, 5) cualquier otro medio que permita acreditar la pertenencia, el arraigo, la identidad y/o asentamiento físico a la comunidad indígena. Lo anterior, a fin de establecer si el sujeto, conforme a sus parámetros culturales, comprende el contenido y alcance de las normas que le son aplicables, y así estar en aptitud de determinar si se otorgan o se prescinde de los derechos que como indígena le corresponderían.

Más adelante, la Primera Sala de la Corte, en la tesis aislada 1a. CCCXXX/2014 (10a.), de rubro: **“PERSONAS INDÍGENAS. LOS EFECTOS O CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE SU AUTOADSCRIPCIÓN PUEDEN MODULARSE.”**, consideró los siguientes elementos:

- La autoadscripción es el acto voluntario de personas o comunidades que, teniendo un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otro tipo, deciden identificarse como miembros de un pueblo indígena reconocido por el Estado Mexicano; esto es, se trata de una manifestación de identidad y expresión de pertenencia



cultural que no depende de la anuencia del Estado o de algún proceso para su reconocimiento.

- Los efectos o consecuencias jurídicas sí pueden modularse, como puede ser lo relativo a la reposición del procedimiento.
- Es necesario distinguir el reconocimiento de la autoadscripción de una persona como indígena -el cual no resulta facultativo para el Estado- y las posibles consecuencias jurídicas que la manifestación de autoidentificación pueda traer en un procedimiento legal específico.

Doctrina constitucional de la Sala Superior

Esta Sala Superior también ha tenido oportunidad de ocuparse de la autoadscripción, en un principio, como estándar para favorecer el acceso a la jurisdicción.

De este modo, en la tesis de jurisprudencia 12/2013, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES.”**, se fijó el criterio que el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que existe un vínculo cultural, histórico, político, lingüístico o de otra índole con su comunidad y que, por tanto, deben regirse por las normas especiales que las regulan. Por ello, la autoadscripción constituye el criterio que permite reconocer la identidad indígena de los integrantes de las comunidades y así gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan.

Enseguida, en la tesis de jurisprudencia 4/2012, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.”**, esta Sala Superior sostuvo que la conciencia de identidad es suficiente para acreditar la legitimación para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano con el carácter de integrante de una comunidad indígena, con el objeto de que se tutelen sus derechos conforme a las normas constitucionales y consuetudinarias respectivas. Por tanto, basta que un ciudadano afirme que pertenece a una comunidad indígena, para que se le reconozca tal calidad.

Posteriormente, en la tesis relevante LIV/2015, de rubro: **“COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTOADSCRIPCIÓN DE SUS INTEGRANTES NO IMPLICA NECESARIAMENTE ACOGER SU PRETENSIÓN.”**, se argumentó que el hecho de que una persona o grupo de personas se identifiquen y autoadscriban con el carácter de indígenas, es suficiente para considerar que deben gozar de los derechos que de esa pertenencia se derivan, entre ellos, que el acceso a la jurisdicción sea de la manera más flexible, en tanto que, el sistema democrático se fortalece cuando se hacen respetar los derechos políticos mediante una tutela judicial efectiva; no obstante, ello no implica que el órgano jurisdiccional deba acoger de forma favorable su pretensión, porque para ello se



deben valorar los contextos fácticos y normativos, así como las pruebas del asunto que se resuelve.

Sin embargo, esta Sala Superior configuró la autoadscripción calificada como un parámetro de objetividad que permite justificar el vínculo de la postulación de una candidatura con la comunidad con la que guarde pertenencia.

En aquella oportunidad, esta Sala Superior resolvió el expediente **SUP-RAP-726/2017** y acumulados, en la que se sostuvo, en relación con la autoadscripción calificada, los siguientes argumentos:

“De esa manera, lo constitucionalmente adecuado es que, al momento de solicitar el registro para las candidaturas, de cuando menos **13 diputaciones al Congreso de la Unión**, por el principio de asignación de mayoría relativa que los partidos postulen, aunque desde luego como ya se dijo, ello con independencia de que en los restantes distritos puedan postular igualmente a candidatos indígenas, los partidos políticos acreditan **el vínculo del candidato con la comunidad del distrito por el que se postula**.

En efecto, para hacer efectiva la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, **no basta con que se presente la sola manifestación de autoadscripción**, sino que, al momento del registro, **será necesario que los partidos políticos acrediten** si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida, esto es, **estamos en presencia de una autoadscripción calificada, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello**.

Dicho vínculo efectivo, puede tener lugar, a partir de la pertenencia y conocimiento del ciudadano indígena que pretenda ser postulado por los partidos políticos, con las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas distintivas de la comunidad a la que pertenece, la cual, como

ya **se dijo se deberá acreditar por los partidos políticos al momento del registro, con las constancias que**, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, se apuntan enseguida:

- Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.
- Participar en reuniones de trabajo tendentes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena por el que pretenda ser postulado.
- Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

Lo anterior a fin de garantizar que los ciudadanos en dichas circunscripciones votarán efectivamente por candidatos indígenas, garantizando que los electos representarán los intereses reales de los grupos en cuestión, tendiendo con ello a evitar la desnaturalización de esta acción afirmativa.

Por último y en relación con este tema, cabe precisar que para acreditar el vínculo con la comunidad en los términos antes señalados, se deberá asumir una perspectiva intercultural, esto es, que los medios para acreditar la pertenencia apuntada, resulten de las constancias expedidas por las autoridades comunales existentes en la comunidad o población indígena, como pueden ser, las autoridades elegidas de conformidad con las disposiciones de sus sistemas normativos internos; la asamblea general comunitaria o cualquier otra con representación conforme al sistema normativo vigente en la comunidad, conforme a lo establecido en la Guía de actuación para juzgadores en materia de Derecho Electoral Indígena, Capítulo V, denominado: Directrices de actuación para resolver casos relativos al Derecho Electoral Indígena.”

Dicho criterio dio origen a la tesis relevante **IV/2019**, de rubro y texto siguiente:

“COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN



POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA.- Con base en lo previsto en el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la jurisprudencia 12/2013, de rubro COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES, esta Sala Superior ha sostenido que la autoadscripción es suficiente para reconocer a una persona como integrante de dichas comunidades. Al respecto, con el propósito de hacer efectiva la acción afirmativa, así como de tutelar el principio de certeza, resulta necesario que, en la postulación de candidaturas indígenas, los partidos políticos presenten elementos objetivos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en elementos objetivos. Por tanto, además de la declaración respectiva, los partidos políticos deberán presentar elementos que demuestren el vínculo de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece a través de los medios de prueba idóneos para ello, tales como constancias expedidas por las autoridades de la comunidad o población indígena, en términos del sistema normativo interno correspondiente.”

De este modo, en la perspectiva de esta Sala Superior la acción afirmativa en cuanto a que las personas postuladas por los partidos sean representativas de la comunidad indígena, responde a la propia razonabilidad de la norma, por lo que, no basta con que se presente la **sola manifestación de autoadscripción**, sino que, al momento del registro, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece, con la finalidad de dar cumplimiento al principio de certeza y seguridad jurídica, así como de preservar del cumplimiento de la medida, de ello surge **la autoadscripción calificada**, que debe ser comprobada con los medios de prueba idóneos para ello.

Caso concreto

SUP-OP-7/2020

De acuerdo con el parámetros constitucional, convencional y jurisprudencial, la conciencia de identidad indígena es un criterio fundamental para determinar la aplicación de las normas y derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

No obstante, la doctrina jurisprudencial determina que la apreciación de si existe o no existe una autoadscripción indígena en un caso concreto, debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, y debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas.

Esta misma cuestión acontece en la materia electoral, en la que, además de **autoadscripción**, es necesario que, al momento del registro de candidaturas de personas de origen indígena o afromexicanas, será necesario que los partidos políticos acrediten si existe o no una vinculación de la persona que se pretende postular con la comunidad a la que pertenece.

A juicio de esta Sala Superior las normas impugnadas se encuentran dentro de los parámetros de regularidad constitucional, esto, porque en lo que tiene que ver con la constancia expedida por el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, por sí mismo no provoca un vicio de inconstitucionalidad, como tampoco del resto de los elementos objetivos con que puede acreditarse la autoadscripción calificada.



Además, las normas impugnadas son constitucionales debido a que la postulación se realiza a través de los partidos políticos, por ello, la libre determinación de las comunidades no se ve afectada, dado que, tiene por finalidad que los institutos políticos incluyan candidaturas que provengan de las comunidades indígenas o afromexicanas, para lo cual estarán obligados a justificar su pertenencia con dichas comunidades.

Las normas cuestionadas, en lo que atañe a la materia de opinión, disponen lo siguiente:

Artículo 13 Bis de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero

Para el registro de las fórmulas de diputado de origen indígena o afromexicana, el partido político o coalición deberá presentar elementos con los que acrediten una autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad, a través de:

Haber prestado en algún momento servicios comunitarios, o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que pretenda ser postulado.

Participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o distrito indígena o afromexicano por el que pretenda ser postulado.

Artículo 272 Bis de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero

Para el registro de candidatos de origen indígena o afromexicana, el partido político o coalición deberá presentar elementos con los que acredite una autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad, a través de:

Haber prestado en algún momento servicios comunitarios o desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o municipio por el que pretenda ser postulado.

Participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar dichas instituciones o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro la población, comunidad o municipio indígena o afromexicano por el que pretenda ser postulado.

SUP-OP-7/2020

Ser representante de alguna comunidad o asociación indígena o afroamericano que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones.

O en su caso, presentar constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afroamericana. De manera enunciativa más no limitativa, se menciona al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afroamericanos, a los Ayuntamientos que tengan reglamentado esta materia, Comisarios Municipales, Consejo de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bienes Comunales.

El Consejo General del Instituto solicitará al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la información e insumos necesarios para el cumplimiento de lo establecido en el presente artículo.

De lo anterior se advierte que el legislador previó un conjunto de alternativas conforme a los cuales el partido político o coalición estará en posibilidades de acreditar una autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad para el registro de candidaturas de origen indígena o afroamericana.

Así, en principio, se trata de una serie de alternativas con miras a lograr la finalidad de que los partidos políticos acrediten el



vínculo de las candidaturas con la comunidad en la que postulan personas de origen indígena o afroamericana.

Esto tiene como objetivo precisamente en verificar si se justifica o no una vinculación de la persona con la comunidad; en principio, la propia norma distingue entre los actos distintivos de la pertenencia a través de actividades prestadas en nombre o beneficio de la comunidad, frente a la constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afroamericana.

Justamente, el motivo de inconstitucionalidad que plantea la parte accionante se ubica en este último supuesto, es decir, controvierten que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afroamericanos, otorguen constancias de elegibilidad, dado que, se tratan de instituciones que dependen del Poder Ejecutivo Federal y Estatal, respectivamente, por lo que, es inconstitucional que estas instituciones que no pertenecen a la estructura del Gobierno Comunitario otorguen constancias de elegibilidad.

Al respecto, en sentido opuesto a lo que sostiene la parte accionante, la norma impugnada no desconoce a las autoridades comunitarias ni los releva de ese papel que ejercen en las comunidades, sino que, la norma señala que la constancia expedida por autoridad debidamente facultada para calificar la autoadscripción de la candidata o candidato como integrante de alguna población indígena o afroamericana, "*De manera enunciativa más no limitativa*", se menciona, entre

otros, al Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos.

Sin embargo, ello no produce un vicio porque, solo constituye una alternativa para acreditar la autoadscripción calificada, sin desconocer que al interior de las comunidades puedan existir otros órganos que califiquen la autoadscripción de la candidatura como integrante de alguna población indígena o afromexicana.

Finalmente, respecto a que la forma en que se prevé la acreditación de la autoadscripción calificada para registrar una candidatura indígena o afromexicana, abre la puerta a burlar el espíritu de lo que busca con una acción afirmativa desde la norma legal o bien, que puedan ser aprovechados por personas que no cumplan con la legitimación de ser miembros de las comunidades, esto es, aquellos que a pesar de que puedan tener un referente de adscripción indígena o afromexicano, en realidad carezcan de arraigo y pertenencia a las comunidades a las que corresponda la representación de los cargos populares de las candidaturas en juego, corresponden a situaciones fácticas derivado de aplicación de la norma.

Es decir, esa circunstancia no provoca la inconstitucionalidad de la norma, sino que, ello corresponde a la valoración del caso concreto en el que se analice y aprecie los elementos objetivos que se acompañen para justificar la autoadscripción calificada.

De manera que, la valoración o apreciación del grado de certeza de las constancias para acreditar la pertenencia a una



comunidad, en realidad se trata de una cuestión fáctica que deriva de la aplicación de la norma al caso concreto a cargo del operador jurídico. Es decir, serán los operados jurídicos quienes en su momento valorarán y ponderarán los elementos que demuestren la pertenencia al mismo y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad.

5. PUNTOS CONCLUSIVOS

PRIMERO. El decreto impugnado **resulta incompatible con la Constitución**, dado que no se advierte que el Congreso del Estado de Guerrero y su gobernador constitucional hayan realizado una consulta conforme con los parámetros constitucionales y convencionales aplicables.

SEGUNDO. Los artículos 13 Bis y 272 Bis, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, **no se apartan de la regularidad constitucional.**

Emiten la presente opinión las magistradas y los magistrados integrantes de 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 opinión se firma de manera electrónica.

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

SUP-OP-7/2020

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 electoral.