



PERIÓDICO OFICIAL

DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, Viernes 11 de Junio de 2021

Año CII

Edición No. 47 Alcance III

CONTENIDO

PODER EJECUTIVO

SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2020, ASÍ COMO EL VOTO CONCURRENTES DEL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA..... 2

Precio del Ejemplar: \$ 18.40

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 136/2020, así como el Voto Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
136/2020**

**PROMOVENTES: DIVERSOS DIPUTADOS
DE LA SEXAGESIMA SEGUNDA
LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE GUERRERO**

**MINISTRO PONENTE:
SECRETARIOS:**

**LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
LUIS ALBERTO TREJO OSORNIO
CLAYDE ALFDÁN SALDIVAR ALONSO**

Visto Bueno

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de septiembre de dos mil veinte.

**VISTOS; Y
RESULTANDO:**

Cotejó

- 1. PRIMERO. Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.** Por escrito presentado el dos de julio de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, Blanca Celene Armenta Piza, Marco Antonio Cabada Arias, Yoloczin Lizbeth Domínguez Serna, Mariana Itallitzin García Guillen, Perla Xochitl García Silva, Zeferino Gómez Valdovinos, Antonio Helguera Jiménez, Norma Otilia Hernández Martínez, Arturo Martínez Núñez, Ossiel Pacheco Salas, Moisés Reyes Sandoval, Luis Enrique Ríos Saucedo, Aristóteles Tito Arroyo, Erika Valencia Cardona, Nilsan Hilario Mendoza y Ricardo Castillo Peña, quienes se ostentan como diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, promovieron acción de inconstitucionalidad en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, planteando la invalidez del "Decreto número 460, por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de

Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del juicio para la protección de los derechos político electorales expediente número SCM-JDC-402/2018”.

2. **SEGUNDO. Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** Los accionantes consideraron vulnerados los artículos 1, 2, 6 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 10, 19, 21 y 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 1 a 7 de la Declaración de las Naciones Unidas para la eliminación de todas las formas de discriminación racial; 1, 2, 3, 5, 16, 19, 25, 26, 27, 46 y 47 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas; 1 a 8, 12, 13, 14 y 33 del Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo; 1, 2, 3, 5, 8.1, 11, 13, 15, 16, 23, 24, 25, 26, 29 y 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3, 4, 5 y 19 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales; 1 del Convenio consultivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe; y 1, 2, 4, 5, 11, 17, 18, 20, 21, 22, 24, 28, 29, 32, 34 y 25 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

3. Asimismo, los accionantes esgrimieron, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

- **Primer concepto de invalidez:** Que el decreto impugnado violenta el derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, en virtud de que durante el procedimiento legislativo de su creación no se consultó a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas las medidas legislativas adoptadas, ya que éstas son susceptibles de afectarles directamente en sus derechos e intereses.
- **Segundo concepto de invalidez:** Que no es válido pretender justificar la ausencia de una consulta previa con motivo de la emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y las medidas adoptadas por las autoridades de salud para evitar su contagio y propagación (confinamiento domiciliario, sana distancia y evitar la concentración de personas en espacios reducidos, entre otras).

Lo anterior, en virtud de que, en todo caso, la autoridad legislativa debió realizar un análisis y valoración de todos los escenarios de riesgo posibles, a efecto de planear estrategias, considerar las herramientas disponibles (tradicionales y tecnológicas) e implementar los mecanismos y las acciones adecuadas para respetar y garantizar los derechos humanos a la salud y vida, conjuntamente con el de consulta previa.

Aunado a ello, señala que el Decreto impugnado se emitió con motivo del cumplimiento de la ejecutoria dictada en

el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SCM-JDC-402/2018, del índice de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; en este sentido, evidencia que desde el siete de agosto de dos mil diecinueve, la autoridad legislativa turnó el asunto a la Comisión de Justicia del Congreso para el estudio, el análisis y la emisión del dictamen correspondiente.

De manera que si se toma en cuenta la fecha en que fue turnado el asunto a la Comisión dictaminadora y aquella en que las autoridades de salud declararon la emergencia sanitaria (treinta de marzo de dos mil veinte), o bien, la fecha en que el Pleno de la legislatura aprobó el Decreto (dos de junio de dos mil veinte) es evidente que el legislador estuvo en aptitud de llevar a cabo la consulta.

Asimismo, refiere que tampoco es justificación para la ausencia de la consulta previa, establecer en un artículo transitorio que las disposiciones cuestionadas se aplicarían para el proceso electoral 2020-2021, a fin de garantizar los derechos de la ciudadanía de origen indígena o afroamericana y, que con posterioridad, se otorgará el derecho a la consulta.

Que lo anterior es un contrasentido, pues se violenta el derecho de consulta, pero se pretende garantizarlo con una posterior; al respecto, la consulta tiene que ser previa, es decir, tiene que realizarse antes de la definición del contenido sustancial de la norma general que se pretende aprobar, de lo contrario, no cumple su propósito esencial consistente en la participación activa y la incidencia real de los pueblos y las comunidades en la toma de decisiones que les afecten.

Tampoco podría sostenerse que el derecho de participación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el proceso electoral local próximo se garantiza con el Decreto controvertido, pues ello sólo puede derivar del análisis sustantivo de su contenido; sin embargo, éste se encuentra viciado de origen, por ser producto unilateral de la autoridad legislativa.

Aunado a lo anterior, el órgano legislativo estuvo en posibilidad de no vulnerar el derecho a una consulta previa, explorando los foros regionales organizados en dos mil diecinueve por la Comisión de Asuntos Indígenas y Afroamericanas del Congreso del Estado de Guerrero, con la asistencia técnica del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, en coordinación con representantes de las comunidades. Dichos foros incluyeron temas de participación político electoral y representación en cargos populares de los integrantes de esos pueblos.

- **Tercer concepto de invalidez:** Que existió una omisión deliberada del legislador de no acudir a las autoridades comunitarias y, con ello, vulneró su personalidad jurídica, al no tomar en cuenta las instancias representativas de los pueblos y comunidades, que son quienes ostentan materialmente su forma de organización interna, cultura, usos, costumbres, tradiciones y valores, acordes a su cosmovisión.
- **Cuarto concepto de invalidez:** Finalmente, en este concepto de invalidez, la minoría parlamentaria actora hace valer diversos argumentos para controvertir, *ad cautelam* la constitucionalidad de los artículos adicionados a la legislación electoral local.

En este sentido, señalan que el Decreto viola la autonomía y la libre determinación de los pueblos y comunidades, al establecer que se deben postular candidaturas de origen indígena o afroamericana en "por lo menos" la mitad de los distritos en los que la población indígena o afroamericana sea igual o mayor al cuarenta por ciento del total de la población; pues lo correcto es que esa medida asegure que en el cien por ciento de los distritos sean postuladas personas indígenas, en virtud de que se trata de "distritos indígenas" y, por lo tanto, deben respetarse los derechos para desarrollar sus estructuras institucionales y aplicar su sistema comunitario interno.

Aunado a ello, señalan que el legislador indebidamente prevé que ciertas instituciones, que no son parte de los pueblos y comunidades indígenas, estén facultadas para emitir las constancias para acreditar la autoadscripción calificada indígena y afroamericana, esto es, el Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afroamericanos, dependientes del Poder Ejecutivo Federal y Estatal, respectivamente, expedirán las constancias de elegibilidad; sin embargo, son instituciones que no pertenecen a la estructura del gobierno comunitario.

En este sentido, la norma debe privilegiar que sea la asamblea de la comunidad, como órgano supremo y, en su defecto, otros órganos comunitarios, los que estén facultados para reconocer la autoadscripción calificada.

Asimismo, refieren que el diseño del legislador estatal abre la puerta a que los espacios de las candidaturas previstas para representantes de los pueblos y comunidades sean aprovechados por personas que no cumplen con la necesaria legitimación, o sea, por aquellos que a pesar de que pueden tener un referente de adscripción indígena o afroamericana, en realidad, carecen de arraigo y pertenencia a las comunidades a las

que corresponda la representación de los cargos populares.

Por ejemplo, un supuesto de acreditación es haber prestado en algún momento servicios comunitarios; sin embargo, ello no garantiza la debida legitimación de pertenencia y vinculación a la comunidad, porque una de las posibilidades de prestación de servicios comunitarios puede derivar con motivo de alguna sanción impuesta por los órganos internos de la comunidad y no necesariamente por una actitud espontánea de colaboración como miembro de ella; incluso, puede ser el caso de que personas no pertenecientes a la comunidad, que durante su estancia en ella hayan cometido una falta, reciban como sanción la prestación de servicios comunitarios.

Otro supuesto previsto es haber desempeñado cargos tradicionales en la comunidad, población o distrito por el que se pretenda ser postulado, lo que tampoco garantiza una representatividad, porque es posible que, a pesar de haber ocupado en el pasado un cargo tradicional, con posterioridad, la persona se haya desarraigado o desvinculado de la vida comunitaria; incluso, que por un mal desempeño esté vigente alguna sanción en el ámbito normativo interno de la comunidad.

Un diverso supuesto de acreditación de la autoadscripción es participar en reuniones de trabajo tendientes a mejorar las instituciones tradicionales o para resolver los conflictos que se presenten en torno a ellas, dentro de la población, comunidad o distrito indígena o afroamericano por el que se pretenda ser postulado; lo que también resulta inconstitucional, al favorecer a personas que, incluso, nunca hayan pertenecido al pueblo o comunidad que pretenden representar, sino que hayan participado en ella como externos, es decir, a título personal o en su carácter de autoridad gubernamental.

Además, refiere que este vicio de constitucionalidad que también comparte la hipótesis legal de acreditar la legitimación de pertenencia o autoadscripción calificada con el hecho de ser representante de alguna comunidad o asociación indígena o afroamericana que tenga como finalidad mejorar o conservar sus instituciones; lo anterior, se considera inválido porque el hecho de ser representante de una asociación no implica, por sí mismo, tener pertenencia, arraigo o reconocimiento como integrante de un pueblo o comunidad indígena.

De igual forma, cuando la ley se refiere, de forma genérica, a ser representante de una comunidad, debe considerarse que puede tratarse de una representación

otorgada para realizar algún trámite o representación honoraria o transitoria.

Por su parte, el supuesto de acreditación consistente en presentar una constancia expedida por los Ayuntamientos, otorga una atribución al órgano de gobierno municipal sin darle lineamientos esenciales que garanticen que las constancias que emitan sólo se otorguen a quienes cuenten con una auténtica pertenencia y vinculación con el pueblo o comunidad.

También, el legislador otorga facultades al comisariado ejidal o de bienes comunales para reconocer la autoadscripción comunitaria, sin establecer como condición que el ejido se integre mayoritariamente de las comunidades indígenas o afromexicanas que se pretenda representar; además, concede atribuciones a un órgano ejidal por encima de los órganos de gobierno comunitario, quien, en todo caso, debe contar con dicha potestad.

4. **TERCERO. Admisión y trámite.** Por acuerdo de siete de julio de dos mil veinte, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo, a la que le correspondió el número 136/2020 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.
5. Por diverso proveído de trece de julio del mismo año, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guerrero, para que rindieran sus respectivos informes; dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara pedimento; dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, si considerara que la materia de la acción de inconstitucionalidad trasciende a sus funciones, manifestara lo que a su representación corresponda; y solicitó al Presidente de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que expresara por escrito su opinión en relación con este medio de control constitucional.
6. **CUARTO. Comienzo del proceso electoral en el Estado de Guerrero.** El Consejero Presidente del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero informó a esta Suprema Corte que de acuerdo con lo previsto en el artículo 268 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, el próximo proceso electoral comenzaría en el mes de septiembre de dos mil veinte.

7. **QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.** El Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero reconoció expresamente la falta de consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada respecto del Decreto impugnado.
8. Señaló que su actuación sólo se constriñó al cumplimiento de sus facultades constitucionales de promulgación y publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado; sin embargo, estimó que los conceptos de invalidez resultaban infundados porque los accionantes hacían valer agravios encaminados a salvaguardar derechos de particulares, aunado a que, en su opinión, los entes legitimados para hacer valer en acción de inconstitucionalidad violaciones a derechos humanos por normas generales son los órganos autónomos de protección de derechos humanos.
9. Sustentó su afirmación en las tesis P./J. 129/99 y P./J. 32/2010, de rubros: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA SÓLO ESTÁN FACULTADAS PARA DENUNCIAR LA POSIBLE CONTRADICCIÓN ENTRE UNA NORMA GENERAL Y LA PROPIA CONSTITUCIÓN." y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ ORIENTADOS A SALVAGUARDAR DERECHOS DE PARTICULARES".
10. Alegó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debe considerar que el Decreto controvertido fue emitido de manera excepcional, por tratarse del cumplimiento de la ejecutoria dictada en el expediente SCM-JDC-402/2018, del índice de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con motivo de la emergencia sanitaria generada por la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19).
11. Adicionalmente, sostuvo que el derecho a una consulta previa de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas se encuentra garantizado en el artículo segundo transitorio del Decreto controvertido, conforme al cual las normas aprobadas sólo tendrán vigencia para el siguiente proceso electoral, hasta en tanto se lleve a cabo la consulta respectiva.
12. **SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.** El diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Guerrero rindió el informe a cargo del Poder Legislativo local, en el que señala que la demanda no está firmada por el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano parlamentario, pues, a partir de lo que califica como "*una revisión sencilla de las firmas*", le surgen dudas sobre cuatro de las dieciséis estampadas, por lo que propone un incidente de falsedad de documentos.

13. Posteriormente, reconoce expresamente la ausencia de una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas en el decreto impugnado; sin embargo, afirma que el Congreso no actuó con la intención de pasar por alto esa "formalidad", sino ante la imposibilidad jurídica y material generada por la emergencia sanitaria con motivo de la epidemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19) y las recomendaciones extraordinarias contenidas en el Acuerdo de la Secretaría de Salud por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación de veinticuatro de marzo de dos mil veinte, así como en el Decreto del Ejecutivo Estatal por el que se exhorta a los sectores público social y privado del Estado de Guerrero, a atender las acciones extraordinarias dirigidas a contener la emergencia sanitaria generada por el virus sars-cov2 (covid-19), publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de abril de dos mil veinte.
14. El Poder Legislativo del Estado de Guerrero sostiene que, de haberse llevado a cabo la consulta, se habrían puesto en grave peligro los derechos a la salud pública y vida de las personas, en particular, de los integrantes de los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanos. De manera que optó por privilegiar la protección a dichos derechos fundamentales, frente a una mera "formalidad dentro del procedimiento legislativo".
15. No obstante lo anterior, para defender la validez del Decreto cuestionado, considera que debe tomarse en cuenta el artículo segundo transitorio, pues prevé que las normas aprobadas sólo serán aplicables en el siguiente proceso electoral estatal, con la finalidad de dar cumplimiento a la sentencia emitida por la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero que, una vez terminada la emergencia sanitaria y restablecida la normalidad, el Congreso llevará a cabo una consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas.
16. El Congreso local afirma que, en todo caso, no violentó los derechos de los pueblos y comunidades, puesto que el decreto controvertido contiene acciones afirmativas que amplían los derechos de los pueblos y comunidades para acceder a cargos de elección popular. En este sentido, arguye que los gobiernos sólo deben consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, entendiéndolo a la afectación en sentido estricto, es decir, como un perjuicio, retroceso o detrimento, lo que no acontece en el caso, porque el Decreto impugnado les da un trato positivo que no existía.

17. Por otra parte, alega que el procedimiento legislativo se realizó sin algún vicio que trascienda a la validez de las normas controvertidas y que los diputados accionantes participaron en dicho proceso, por lo que estuvieron en condiciones de proponer reservas de artículos o discutirlo en lo general y en lo particular. Asimismo, sostiene que, contrario a lo que afirman los legisladores promoventes, los foros regionales realizados en dos mil diecinueve por la Comisión de Asuntos Indígenas y Afromexicanos no pueden constituir una consulta previa, en los términos previstos en los artículos 2 de la Constitución General y 6 y 7 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países.
18. Asevera que la obligación impuesta a los partidos políticos, consistente en postular candidaturas 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 cuarenta por ciento del total de la población, constituye sólo un mínimo, por lo que, contrario a lo que sostienen los congresistas demandantes, la norma no implica que solamente se registren candidatos en la mitad de los distritos electorales del Estado, sino que, válidamente, pueden postularse en la totalidad de aquellos con población indígena.
19. El Congreso del Estado de Guerrero argumenta que las normas aprobadas no imponen un esquema a los pueblos y comunidades, dado que los derechos a un sistema comunitario interno, libre determinación y autonomía, no implican la desnaturalización del modelo de las diputaciones que prevé la Constitución y ley estatal para integrar el Congreso de la entidad. En esta misma línea de pensamiento, considera que no se impone una forma de gobierno municipal, ya que, precisamente, son los pueblos y las comunidades las que deben decidir, conforme a su sistema jurídico interno, la postulación de sus candidatos, pero respetando la Constitución y ley estatal.
20. En relación con las hipótesis legales para acreditar la legitimación de pertenencia o autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas, señala que las formas previstas son sólo enunciativas, más no limitativas, de manera que el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas y la Secretaría de Asuntos Indígenas y Afromexicanos no son las únicas instancias públicas que podrán expedir las constancias respectivas, sino que también los Ayuntamientos, Comisarios Municipales, Consejos de Ancianos, Consejo de Principales, Comisariado Ejidal o de Bines Comunales tendrán competencia para emitirlas.
21. Aunado a ello, sostiene que las normas impugnadas están reguladas de manera que, la acción afirmativa que prevén, no se vacíe de contenido, pues, para el registro de las candidaturas, es necesario acreditar una autoadscripción

calificada con las constancias y actuaciones que, de manera ejemplificativa y enunciativa, mas no limitativa, se previeron en el Decreto. Lo que resulta acorde con los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se reconoce que la condición de autoadscripción tiene que descansar en una consideración completa de cada caso, desde una perspectiva orientada a favorecer la eficacia de los derechos de esos colectivos.

22. El Congreso del Estado de Guerrero considera que no es posible considerar sólo a las autoridades comunitarias para la emisión de las constancias de autoadscripción calificada, puesto que se corre el riesgo de que aquéllas se nieguen a expedirlas, cuando existan diferencias políticas entre el solicitante y un determinado grupo político, lo que, al final del día, no garantizaría el derecho de cualquier integrante del pueblo o comunidad para ser electo; de ahí que se previeron diversas autoridades en los artículos controvertidos.
23. **SÉPTIMO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** El uno de agosto de dos mil veinte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación recibió la opinión SUP-OP-7/2020, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
24. Al respecto, la Sala Superior sostiene que el decreto impugnado es inconstitucional debido a que 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 a los tratados internacionales, debió hacerse con anterioridad a la reforma, al tratarse de una norma cuya emisión afecta sus derechos de forma directa.
25. El Tribunal Electoral considera que las normas impugnadas tienen como finalidad prever el deber de los partidos políticos de postular fórmulas de candidaturas a diputadas y diputados de mayoría relativa de origen indígena o afromexicana e integrantes de los Ayuntamientos; además, de establecer los elementos que deben reunir las constancias conforme a las cuales el partido o coalición debe acreditar una autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas; lo que se traduce en medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas de la entidad y, por ende, objeto de consulta indígena.

26. Sin embargo, la Sala Superior precisó que, en modo alguno, podría emitir una opinión respecto a los elementos fácticos que pudo tener en cuenta el órgano legislativo en torno a si la consulta indígena podría ser sopesada frente a la situación de emergencia sanitaria.
27. El Tribunal Electoral Federal precisó que las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para reglamentar los aspectos relacionados con la autonomía y participación política de las personas de las comunidades indígenas y afroamericanas; y que si bien es cierto que la Constitución establece una serie de derechos mínimos para las comunidades indígenas, también lo es que de ello no derivan obligaciones específicas para implementar acciones afirmativas como cuotas de postulación para los partidos políticos.
28. Puntualizó que debe tenerse presente la manera en que se reconocen los derechos de las comunidades indígenas y afroamericanas, entre aquellos municipios en que encuentre su asiento las comunidades indígenas, frente a aquellos que solo existe población indígena o afroamericana.
29. En el primer 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 el segundo supuesto, la población o comunidad podrá elegir, mediante sus sistemas tradicionales, además de sus representantes políticos o autoridades al interior de ese núcleo comunitario, a las personas que fingirán como representantes jurídicos del propio núcleo ante los ayuntamientos.
30. Finalmente, consideró que la actuación del legislador estatal prevé un conjunto de alternativas conforme a los cuales el partido político o coalición estará en posibilidades de acreditar la citada autoadscripción calificada basada en constancias con elementos objetivos que demuestren la pertenencia y el vínculo que el candidato tiene con su comunidad. Lo anterior, 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 afroamericana.
31. En ese orden de ideas, la autoridad jurisdiccional electoral entiende 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, que 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.

32. **OCTAVO. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.

33. **NOVENO. Cierre de la instrucción y remisión del expediente para formular proyecto de sentencia.** Agotado en sus términos el trámite respectivo y previo acuerdo de cierre de instrucción, se recibió el expediente en la ponencia del Ministro instructor, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

34. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, finalmente, en términos del punto segundo del Acuerdo General 5/2013, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución General.

35. **SEGUNDO. Oportunidad.** Por razón de orden, en primer lugar, se debe analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

36. 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 fue publicado el dos de junio de dos mil veinte en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

37. Así, como regla general, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales y su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que, tratándose

¹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

de acciones de inconstitucionalidad en contra de normas electorales, todos los días y horas son hábiles, por lo que la demanda debe presentarse dentro del plazo de treinta días naturales.

38. No obstante, debe destacarse –como se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020²– que en atención a las circunstancias extraordinarias por la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), el Pleno de esta Suprema Corte aprobó los Acuerdos Generales 3/2020, 6/2020, 7/2020, 10/2020, 12/2020 y 13/2020, a través de los cuales se **declararon inhábiles** para este Alto Tribunal los días comprendidos entre el dieciocho de marzo al quince de julio de dos mil veinte; cancelándose el periodo de receso y prorrogándose la suspensión de plazos entre el dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte.
39. En particular, en los Acuerdos 10/2020 y 12/2020, en sus artículos Primero, Segundo, numerales 2 y 3, y Tercero, se prorrogó la suspensión de plazos del primero de junio al treinta de junio y del primero de julio al quince de julio; permitiéndose promover electrónicamente los escritos iniciales de los asuntos de competencia de esta Suprema Corte y ordenándose proseguir, por vía electrónica, el trámite de las acciones de inconstitucionalidad en la que se hubieran impugnado normas electorales.
40. Sin que en ninguno de estos acuerdos se exceptionara de estas declaratorias como días inhábiles **el plazo impugnativo que corresponde al ejercicio inicial** de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Más bien, se permitió habilitar días y horas hábiles, pero sólo para acordar los escritos iniciales de las acciones que hubieran sido promovido por las partes.
41. Decisiones plenarias que se complementaron con el Acuerdo General 8/2020, también emitido por el Pleno de esta Suprema Corte, mediante el cual se establecieron las reglas para que regular la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad; en concreto, se reguló el uso de la firma electrónica u otros medios para la promoción y consulta de los expedientes de acciones de inconstitucionalidad.
42. Bajo este contexto, se advierte que la demanda fue presentada el jueves dos de julio de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de

² Acción de inconstitucionalidad 140/2020 y su acumulada 145/2020, resuelta por el Pleno el 7 de septiembre de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, en cuando al apartado de oportunidad de la demanda.

Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, por lo que es claro que fue presentada oportunamente. Sin que sea obstáculo que la acción se haya planteado dentro del ámbito temporal declarado como inhábil por la Corte, toda vez que dicha declaratoria no privó a los entes legitimados constitucionalmente de su acción para cuestionar la validez de normas generales a pesar de que no corrieran los plazos, como incluso se regula en los referidos acuerdos generales.

43. Incluso, aún sin tomar en cuenta los acuerdos anteriores, la demanda habría sido oportuna, pues siguiendo la regla general prevista en la Ley Reglamentaria de la materia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del miércoles tres de junio al jueves dos de julio de dos mil veinte**, por lo que, si la demanda fue presentada, precisamente, el jueves dos de julio de dos mil veinte, a través del sistema electrónico de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte de la evidencia criptográfica de la firma electrónica certificada correspondiente al diputado accionante Aristóteles Tito Arroyo, entonces, su presentación **fue oportuna**.
44. **TERCERO. Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue promovida por parte legitimada para ello, como a continuación se explica.
45. De conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso d)³, de la Constitución General y 62, párrafo primero⁴, de la Ley Reglamentaria de la Materia, la acción de inconstitucionalidad podrá promoverse por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por el propio órgano.
46. Por tanto, en el caso, debe verificarse que: a) Los promoventes sean integrantes del Congreso del Estado de Guerrero; b) que representen, cuando menos, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de dicho órgano legislativo; y c) que la acción se plantee en contra de una ley expedida por el propio órgano.
47. Suscriben la demanda dieciséis diputadas y diputados, carácter que acreditan con las copias certificadas de las constancias de mayoría expedidas a su favor, por el Consejo

³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por el propio órgano; (...)."

⁴ "Artículo 62. En los casos previstos en los incisos a), b), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la demanda en que se ejercite la acción deberá estar firmada por cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de los correspondientes órganos legislativos. (...)."

General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero; así como de las actas de sesión públicas de uno de septiembre de dos mil dieciocho y cuatro de diciembre de dos mil diecinueve, mediante las que, respectivamente, se instala la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso y se designa a Luis Enrique Ríos Saucedo como Diputado de la citada legislatura.

48. Por otra parte, del artículo 45, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado de Guerrero, se advierte que el Congreso del Estado se integra por cuarenta y seis diputados (veintiocho de mayoría relativa y dieciocho de representación proporcional); en consecuencia, suscribieron el escrito de acción de inconstitucionalidad el equivalente al treinta y cuatro punto setenta y ocho por ciento del órgano parlamentario (dieciséis diputaciones), por lo que se acredita la exigencia de contar con, al menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes.
49. Por último, debe señalarse que, en la especie, se impugna 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, expedido por el Congreso del Estado de Guerrero, al que pertenecen los promoventes, por lo que debe concluirse que cuentan con legitimación para instar el presente medio de control constitucional.
50. Al respecto, el Gobernador del Estado de Guerrero manifestó en su informe que los entes legitimados para hacer valer en acción de inconstitucionalidad violaciones a derechos humanos por normas generales son los órganos autónomos de protección de derechos humanos. En este sentido, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo local era invocar una causal de improcedencia.
51. No obstante, contrario a lo manifestado por el Gobernador, es criterio de este Alto Tribunal que el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución General únicamente establece como requisito para su procedencia, que sea ejercida por el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo estatal que haya expedido la norma que se combate, sin restringir la legitimidad a que el ámbito de la norma impugnada vulnere derechos humanos; como se desprende de la jurisprudencia de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA"**⁵.
52. Por tanto, debe reconocerse legitimación a los diputados accionantes de la Sexagésima Segunda Legislatura

⁵ Registro 172641. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXV, Mayo de 2007; Pág. 1513. P./J. 7/2007.

del Congreso del Estado de Guerrero, al verificarse todos los requisitos necesarios para accionar este medio de control constitucional por parte de una minoría parlamentaria.

53. Finalmente, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero manifestó en su informe que la demanda no se encuentra firmada por el treinta y tres por ciento de los integrantes del órgano legislativo, pues, a partir de lo que califica como "una revisión sencilla de las firmas" le surgen dudas sobre cuatro de las dieciséis rúbricas estampadas.
54. Al respecto, mediante proveído dictado el siete de agosto de dos mil veinte, la instrucción determinó que no era conducente tramitar una incidencia, en primer lugar, porque la Ley Reglamentaria las prevé específicamente para el trámite de las controversias constitucionales⁶; en segundo, porque las reglas previstas para las controversias constitucionales sólo son aplicables a las acciones de inconstitucionalidad en lo conducente⁷.
55. En este sentido, consideró que, en el caso, no era conducente su aplicación, dado que se afectaría las reglas específicas para la substanciación del procedimiento en la presente acción de inconstitucionalidad.
56. De una interpretación de los artículos 60, párrafo segundo⁸, 64, párrafo segundo⁹; 67, párrafo segundo¹⁰; y 68, último párrafo¹¹, de la mencionada Ley Reglamentaria, la instrucción advirtió que, al tratarse específicamente de una acción de inconstitucionalidad en materia electoral, debía seguirse un trámite sumario, lo que implica plazos más breves para la sustanciación del procedimiento; aspecto que se comprometería con la tramitación de la incidencia propuesta por el Poder Legislativo del Estado de Guerrero, dado que postergaría la tramitación y, en vía de consecuencia, el estudio del fondo del asunto, en

⁶ "Título II De las Controversias Constitucionales (...)

Capítulo II De los incidentes

Sección I De los incidentes en general

Artículo 12. Son incidentes de especial pronunciamiento el de nulidad de notificaciones, el de reposición de autos y el de falsedad de documentos. Cualquier otro incidente que surja en el juicio, con excepción del relativo a la suspensión, se fallará en la sentencia definitiva."

⁷ "Artículo 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II."

⁸ "Artículo 60. (...)

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

⁹ "Artículo 64. (...)

En los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, los plazos a que se refiere el párrafo anterior serán, respectivamente, de tres días para hacer aclaraciones y de seis días para rendir el informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la constitucionalidad de la ley impugnada. (...)"

¹⁰ "Artículo 67. (...)

Cuando la acción intentada se refiera a leyes electorales, el plazo señalado en el párrafo anterior [formulación de alegatos] será de dos días."

¹¹ "Artículo 68. (...)

En los casos de materia electoral, el proyecto de sentencia a que se refiere el párrafo anterior deberá ser sometido al Pleno dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se haya agotado el procedimiento, debiéndose dictar el fallo por el Pleno a más tardar en un plazo de cinco días, contados a partir de que el ministro instructor haya presentado su proyecto."

detrimento de la celeridad pretendida en el artículo 68, último párrafo, de la Ley Reglamentaria de la Materia.

57. En el proveído se hizo hincapié en que era inminente el comienzo del proceso electoral en el Estado de Guerrero y que debía ponderarse el interés abstracto de las acciones de inconstitucionalidad por preservar la supremacía constitucional, esto es, que debían tomarse en cuenta que este medio de control de la constitucionalidad se promueve con el único interés genérico de preservar el orden constitucional y no como una controversia entre un órgano legislativo y un porcentaje de sus integrantes, por lo que su naturaleza exige que el procedimiento de tramitación no deba plantearse como si se estuviera ante una verdadera litis.
58. Máxime que en el caso, las firmas cuestionadas se contenían en un escrito remitido a través del sistema electrónico de este Alto Tribunal, por lo que el cotejo o comparación que se proponía era con respecto a una promoción digitalizada, en la que, por su propia naturaleza, no obran firmas autógrafas, sino el certificado digital respectivo que, en términos del artículo 6¹² del Acuerdo General Plenario 8/2020, produce los mismos efectos que la firma autógrafa.
59. Esto es, que el expediente electrónico en el que se actúa se inició con la manifestación de la voluntad expresada a través de una evidencia criptográfica, acompañado de la boleta de envío, en la que se sostiene, "bajo protesta de decir verdad", que el documento electrónico es copia íntegra e inalterable del documento impreso; en la inteligencia de que, conforme a los artículos 4 y 5, fracción II¹³, del citado Acuerdo General 8/2020, es responsabilidad de la persona que haga uso del Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación verificar los datos que registra, la integridad, formato y contenido de los archivos electrónicos que envía.
60. Aunado a ello, al promover la demanda, los accionantes aportaron las identificaciones expedidas por el Instituto

¹² "Artículo 6. El uso de la FIREL o de los certificados digitales a que hace referencia el artículo anterior en los expedientes electrónicos, produce los mismos efectos que la firma autógrafa."

¹³ **Acuerdo General Número 8/2020, de veintiuno de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula la integración de los expedientes impreso y electrónico en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad, así como el uso del sistema electrónico de este alto tribunal para la promoción, trámite, consulta, resolución y notificaciones por vía electrónica en los expedientes respectivos.**

Artículo 4. Es responsabilidad de la persona que haga uso del Sistema Electrónico de la SCJN, verificar los datos que registra, el funcionamiento, integridad, legibilidad, formato y contenido de los archivos electrónicos que envía.

Artículo 5. Para que las partes en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad ingresen al Sistema Electrónico de la SCJN, será indispensable que utilicen su FIREL o bien, los certificados digitales emitidos por otros órganos del Estado con los cuales el Poder Judicial de la Federación, a través de la Unidad del Poder Judicial de la Federación para el Control de Certificación de Firmas, haya celebrado convenio de coordinación para el reconocimiento de certificados digitales homologados en términos de lo previsto en el artículo 5, párrafo segundo, del *Acuerdo General Conjunto Número 1/2013, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la Firma Electrónica Certificada del Poder Judicial de la Federación y al expediente electrónico.* [...]

II. Verificar el adecuado funcionamiento, integridad, legibilidad y formato de los archivos electrónicos, incluso los digitalizados, que adjunten, y [...]

Nacional Electoral y del Congreso del Estado de Guerrero, sin que hubieran acudido ante esta potestad jurisdiccional a desmarcarse de la demanda.

61. **CUARTO. Causales de improcedencia.** El Gobernador del Estado de Guerrero manifestó en su informe que su actuación sólo se constriñó al cumplimiento a sus facultades constitucionales de promulgación y publicación de las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado. En este sentido, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del Poder Ejecutivo local era invocar una causal de improcedencia.
62. No obstante, contrario a lo manifestado por el Gobernador, a pesar de que en los conceptos de invalidez formulados en contra del decreto impugnado no se hicieron valer cuestiones de ilegalidad en contra de la promulgación, orden de impresión, publicación y circulación, no es posible decretar la improcedencia de la acción en contra de estos actos y por esta autoridad, toda vez que esta cuestión no constituye una causa de improcedencia, en términos del artículo 19 de la Ley Reglamentaria que rige a las controversias y acciones de inconstitucionalidad, aunado a que su estudio involucra el estudio de fondo del asunto.
63. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES"**¹⁴, en la que concluye que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo tenga injerencia en el proceso de creación de las normas generales para otorgarles plena validez y eficacia hace que se encuentre invariablemente implicado en la emisión del Decreto impugnado, por lo que debe responder por sus actos.
64. Por otra parte, en su informe, el Gobernador del Estado alega que los accionantes hacen valer conceptos de invalidez encaminados a salvaguardar derechos de particulares, siendo que, conforme al criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, las partes legitimadas para promover una acción de inconstitucionalidad sólo están facultadas para denunciar la posible contradicción entre una norma general y la propia Constitución.
65. Al respecto, de la lectura integral de la demanda se advierte que, contrario a lo sostenido por el titular del Poder Ejecutivo local, los accionantes no ejercen la acción

¹⁴ Registro 164865. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Abril de 2010; Pág. 1419. P./J. 38/2010.

- para deducir derechos propios o concretos de una persona determinada; por el contrario, el estudio planteado corresponde a un contraste entre la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero y los derechos a una consulta derecho a la consulta previa, libre, informada y culturalmente adecuada, así como a los derechos a la autonomía y la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas.
66. En este sentido, la referida acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, a través del cual se hace una denuncia de inconstitucionalidad respecto de normas o leyes generales, sin más limitación que la disposición u ordenamiento normativo de que se trate la contravenga, por lo que las partes legitimadas para ejercer dicha acción pueden plantear cualquier tipo de contradicción.
67. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LAS PARTES LEGITIMADAS PARA PROMOVERLA PUEDEN PLANTEAR LA CONTRADICCIÓN DE LAS NORMAS GENERALES FRENTE A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, YA SEA EN RELACIÓN CON SU PARTE DOGMÁTICA U ORGÁNICA."**¹⁵
68. Por otra parte, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero manifestó en su informe que los diputados impugnantes participaron del proceso legislativo del decreto, por lo que estuvieron en condiciones de proponer reservas de artículos, discutirlo en lo general y en lo particular. En este sentido, si bien no lo señaló expresamente, es evidente que la intención del órgano parlamentario era invocar una causal de improcedencia.
69. No obstante, contrario a lo pretendido por el Congreso, del análisis de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal no se advierte que exija como requisito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad que el porcentaje de los integrantes del órgano legislativo autorizado para ejercerla deban ser necesariamente los legisladores que votaron en contra o disintieron de la opinión de la mayoría del órgano legislativo emisor de la norma, por lo que no puede considerarse como un motivo de improcedencia.
70. Al respecto, este Tribunal Pleno ya se ha pronunciado al emitir la jurisprudencia de rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA"**¹⁶.

¹⁵ Registro 191379. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XII, Agosto de 2000; Pág. 484. P./J. 73/2000.

¹⁶ Registro 190235. [J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Marzo de 2001; Pág. 448. P./J. 20/2001.

71. Luego, al no haberse hecho valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento diverso al analizado, ni advertirse de oficio alguna por este Alto Tribunal, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados.
72. **QUINTO. Estudio de fondo.** Previamente a estudiar las cuestiones de fondo, es necesario traer a cuenta los siguientes antecedentes del Decreto controvertido:

FEHA:	ANTECEDENTES:
15 de marzo de 2018	Un ciudadano, ostentándose como Gobernador Indígena Nacional, presentó ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero una petición de registro de candidaturas para diputados federales, locales y regidurías.
16 de abril de 2018	El Instituto declaró la improcedencia de la solicitud, al considerar no satisfechos los requisitos constitucionales y legales para ello.
22 de abril de 2018	Inconforme, el ciudadano presentó demanda de juicio electoral ciudadano ante el Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEE/JEC/037/2018).
02 de mayo de 2018	El Tribunal Estatal Electoral confirmó la respuesta del Instituto local.
07 de mayo de 2018	El ciudadano presentó juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (SCM-JDC-402/2018).
29 de junio de 2018	La Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México, dictó sentencia en la que vinculó al Congreso del Estado de Guerrero a que: <i>“(...) de acuerdo con su agenda legislativa y al menos noventa días antes del inicio del siguiente proceso electoral ordinario local, armonizara la Constitución del Estado y la legislación interna, a la Constitución y tratados internacional en materia de derechos indígenas, por cuanto hace a garantizar [a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas] el acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular, debiendo implementar acciones afirmativas a su favor, que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas en los aludidos cargos de elección popular.</i> <u>Esto, sin que pase desapercibido que cuando prevean medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se deba involucrarlas lo antes posible en el proceso de decisión, según se desprende de los artículos 1 y 2. Apartado B, de la Constitución, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.”</u>
02 de julio de 2018	La sentencia fue notificada al Congreso del Estado de Guerrero.
07 de agosto de 2019	Se turnó el asunto a las Comisiones de Estudios Constitucionales y Jurídicos, así como de Justicia y de Asuntos Indígenas y Afromexicanos, para efectos de su cumplimiento.
30 de mayo de 2020	La Comisión de Justicia emite el Dictamen con Proyecto de Decreto por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.

	En dicho dictamen, la Comisión propone "a efecto de respetar el derecho de consulta de los pueblos y comunidades" establecer en un artículo transitorio que las normas propuestas se aplicarán en el proceso electoral 2020-2021, para otorgar garantía de participación a los ciudadanos de origen indígena o afromexicanos y para que, con posterioridad, se les garantice el derecho de consulta.
01 de junio de 2020	El dictamen es sometido al Pleno en sesión pública. Se da primera lectura y se dispensa la segunda. Al no existir votos particulares, ni reserva de artículos, se sometió a votación, aprobándose, en lo general y en lo particular. Se envía el Decreto aprobado al Ejecutivo Estatal, para efectos de su promulgación y publicación.
02 de junio de 2020	Se publica en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el Decreto número 460.

73. Como se refirió en páginas precedentes, dentro de los conceptos de invalidez esgrimidos por los promoventes, se plantea que 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" es susceptible de afectar a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero, por lo que debían ser consultados previamente y siguiendo los estándares reconocidos por esta Suprema Corte en torno al derecho de consulta.

74. En consecuencia, debe dilucidarse, en primer lugar, tal cuestión, pues de ella depende el estudio ulterior del resto de conceptos de invalidez.

75. Así, los promoventes aducen que en ninguna parte del procedimiento legislativo se llevó a cabo una consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del Estado de Guerrero y, en consecuencia, el Decreto impugnado vulnera lo previsto en los artículos 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos internacionales de los que México es parte.

76. En este orden de ideas, a fin de dar contestación a los conceptos de invalidez hechos valer, a continuación, se reitera la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte en torno a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, así como el deber de las autoridades del Estado de garantizar y promover los principios de autodeterminación de dichos pueblos originarios y sus integrantes, para posteriormente aplicarla al caso concreto.

77. A. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

78. Como se verá a continuación, siguiendo lo sostenido por este Tribunal Pleno al resolver los últimos precedentes

sobre el tema, en específico, la acción de inconstitucionalidad 151/2017¹⁷; la acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019¹⁸; la acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019¹⁹; así como la acción de inconstitucionalidad 81/2018²⁰, los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas²¹ del país tienen derecho a ser consultados en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, y de buena fe, cuando las autoridades legislativas pretendan emitir una norma general o adoptar una acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

79. En principio, debe destacarse que es criterio reiterado de este Tribunal Pleno que, de una interpretación del artículo 2 de la Constitución General 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 deberá ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, informada y de buena fe.

80. Este criterio ha sido sostenido en una variedad de casos, teniendo como los ejemplos más recientes, lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas²² y 15/2017 y sus acumuladas²³. En el primer

¹⁷ Acción de inconstitucionalidad 151/2017, resuelta el 28 de junio de 2018, se aprobó por unanidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto a declarar la invalidez del Decreto 534/2017 por el que se modifica la Ley para la Protección de los Derechos de la Comunidad Maya del Estado de Yucatán y la Ley del Sistema de Justicia Maya del Estado de Yucatán.

¹⁸ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, se aprobó por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto al estudio de fondo del proyecto. El Ministro Laynez Potisek votó en contra.

¹⁹ Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta el 12 de marzo de 2020, por mayoría de 9 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto impugnado. Los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

²⁰ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

²¹ Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2019, se adicionó un apartado C al artículo 2º de la Constitución General, a efecto de reconocer a los pueblos y comunidades afroamericanas, como parte de la composición pluricultural de la Nación, señalando, además, que tendrán los derechos reconocidos para los pueblos y comunidades indígenas del País, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

²² Acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015, resuelta el 19 de octubre de 2015, se aprobó por unanidad de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto al estudio de fondo del proyecto.

²³ Acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, resuelta el 16 de agosto de 2017, se aprobó por unanidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto al tema 1, denominado "Obligación de consultar a las personas con discapacidad y los pueblos y comunidades indígenas", consistente en reconocer la validez del

precedente, se decretó la **inconstitucionalidad** de la totalidad de la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el Estado de Oaxaca, al haber sido emitido sin una consulta previa. Por su parte, en el segundo precedente, se reconoció la **validez** de la Constitución Política de la Ciudad de México, porque previo a su emisión y durante el procedimiento legislativo, se llevó a cabo una consulta con los pueblos y comunidades indígenas que acreditó los requisitos materiales de ser previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe.

81. En este sentido, se advierte que, para arribar a tales determinaciones, se partió de la idea de la interpretación progresiva del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²⁴, en el que se reconoció el derecho de los pueblos indígenas –lo que ahora se hace extensivo a los pueblos y comunidades afroamericanas– a la libre determinación y autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.

82. Sobre esta norma, como se refirió en la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas, es imprescindible traer a colación la exposición de motivos de la reforma a dicho precepto constitucional, publicada el catorce de agosto de dos mil uno, presentada por el Presidente de la República, en la cual se expuso, entre los antecedentes históricos que dieron lugar a la iniciativa de reformas a tal precepto, lo siguiente:

“A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (N° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el

procedimiento legislativo que dio origen a la Constitución Política de la Ciudad de México, en razón de que se realizó la consulta a los pueblos y comunidades indígenas.

²⁴ El texto constitucional reformado el 14 de agosto de 2001 disponía lo siguiente:

Artículo 2°. La Nación Mexicana es única e indivisible.

(...)

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

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

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

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

(...)

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

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

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...).”

resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aun profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4° de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron en conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además,

recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larrainzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envío como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ella se inscriben en el marco nuevo derecho internacional en la materia - de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-".

83. Entre las propuestas conjuntas contenidas en los Acuerdos de San Andrés Larrainzar²⁵ destaca, para los efectos que al caso interesan, la aprobada el dieciocho de enero de mil novecientos noventa y seis, en los siguientes términos:

"Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4. de las Reglas de Procedimiento.

Las partes se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional las siguientes propuestas conjuntas acordadas: En el marco de la nueva relación del Estado con los pueblos indígenas se requiere reconocer, asegurar y garantizar sus derechos, en un esquema federalista renovado. Dicho objetivo implica la promoción de reformas y adiciones a la Constitución federal y a las leyes que de ella emanan, así como a las constituciones estatales y disposiciones jurídicas de carácter local para conciliar, por una parte, el establecimiento de bases generales que aseguren la unidad y los objetivos nacionales y, al mismo tiempo, permitir que las entidades federativas cuenten con la posibilidad real de legislar y actuar en atención a las particularidades que en materia indígena se presentan en cada una.

(...)

d) Autodesarrollo. Son las propias comunidades y pueblos indígenas quienes deben determinar sus proyectos y programas de desarrollo. Por eso, se estima pertinente incorporar en las legislaciones local y federal los mecanismos idóneos que propicien la participación de los pueblos indígenas en la planeación del desarrollo en todos los niveles; en forma tal que ésta se diseñe tomando en consideración sus aspiraciones, necesidades y prioridades.

(...)

IV. La adopción de los siguientes principios, que deben normar la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado y el resto de la sociedad.

(...)

4. Consulta y acuerdo. Las políticas, leyes, programas y acciones públicas que tengan relación

²⁵ En acuerdo se encuentra transcrito en la Controversia Constitucional 32/2012, páginas 68 y 69.

con los pueblos indígenas serán consultadas con ellos. El Estado deberá impulsar la integridad y concurrencia de todas las instituciones y niveles de gobierno que inciden en la vida de los pueblos indígenas, evitando las prácticas parciales que fraccionen las políticas públicas. Para asegurar que su acción corresponda a las características diferenciadas de los diversos pueblos indígenas, y evitar la imposición de políticas y programas uniformadores, deberá garantizarse su participación en todas las fases de la acción pública, incluyendo su concepción, planeación y evaluación.

Asimismo, deberá llevarse a cabo la transferencia paulatina y ordenada de facultades, funciones y recursos a los municipios y comunidades para que, con la participación de estas últimas, se distribuyan los fondos públicos que se les asignen. En cuanto a los recursos, y para el caso que existan, se podrán transferir a las formas de organización y asociación previstas en el punto 5.2 del documento de Pronunciamientos Conjuntos.

Puesto que las políticas en las áreas indígenas no sólo deben ser concebidas por los propios pueblos, sino implementadas con ellos, las actuales instituciones indigenistas y de desarrollo social que operan en ellas deben ser transformadas en otras que conciben y operen conjunta y concertadamente con el Estado los propios pueblos indígenas”.

84. Lo anterior también se hizo evidente en lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012²⁶, en la que se sostuvo que en la reforma al artículo 2 constitucional se tomó como referente normativo el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y los Acuerdos de San Andrés Larraínzar.
85. Así, en el citado precedente, se consideró necesario analizar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado el veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, en Ginebra Suiza, y aprobado por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el once de julio de mil novecientos noventa²⁷, el cual prevé lo siguiente:

“Artículo 6

²⁶ Controversia constitucional 32/2012, resuelta el 29 de mayo de 2014, se aprobó por mayoría de 10 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, respecto al estudio de fondo.

²⁷ Publicado en el Diario oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
 - 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 directamente;**
 - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
 - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin."

"Artículo 7

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en la que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.
2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
 4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.”
86. Ahora bien, de conformidad con el marco normativo y los precedentes antes expuestos, este Tribunal Pleno ha concluido reiteradamente que, en términos de lo dispuesto en los artículos 1, párrafo primero, y 2 de la Constitución General de la República²⁸ y 6 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas y afromexicanos tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente²⁹.
87. Ello, en suma, porque la reforma al artículo 2 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, reconoció la composición pluricultural de la Nación, estableció que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas. Además, estableció los criterios para determinar qué comunidades pueden considerarse indígenas y contempló que el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía.
88. Asimismo, se reconoció el derecho de las comunidades indígenas de decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y

²⁸ Véase la jurisprudencia de rubro: “DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL”. Registro 2006224. [J]; 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 5, Abril de 2014; Tomo I; Pág. 202. P./J. 20/2014 (10a.).

²⁹ Sustenta esta consideración lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos del *Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador* y de los *Doce clanes Saramaka vs. Surinam*; así como el amparo en revisión 631/2012, resuelto el ocho de mayo de dos mil trece por la Primera Sala la resolución de la Primera Sala de este Alto Tribunal, aprobado por unanimidad de 5 votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Pardo Rebolledo.

prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno; destacándose que las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

89. Adicionalmente, el derecho a la consulta de los pueblos indígenas y afromexicanos en todos los temas que les afecten se encuentra reconocido expresamente en el Convenio 169 de la OIT, al que se hizo referencia en el trabajo legislativo que dio origen a la reforma analizada del artículo 2 constitucional. Incluso, dicho derecho puede válidamente desprenderse del propio texto del artículo 2 constitucional a partir, precisamente, de los postulados que contiene en cuanto a que reconoce su derecho a la autodeterminación, a la preservación de su cultura e identidad, al acceso a la justicia, a la igualdad y no discriminación.
90. Actualmente, el artículo 2 constitucional dispone lo siguiente:

"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.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios

generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

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

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad.

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos,

observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

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

(...)

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

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

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

(...)

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

(...)

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afroamericanas, cualquiera que sea su

autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social.

(...) ”³⁰.

91. Como se puede apreciar, el texto constitucional vigente guarda sincronía con la evolución normativa y jurisprudencial en favor de la protección de los derechos de interculturalidad de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de México y, en particular, de la necesidad de consultarlos en todo momento en que una medida legislativa o de autoridad sea susceptible de afectarles directamente.
92. Específicamente, en el primer párrafo del apartado B, se impone la obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, de eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y las políticas necesarias a fin de garantizar la vigencia de los derechos de las personas indígenas y afromexicanas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.
93. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación, previsto en el artículo 2°, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
94. En efecto, en el artículo 2 de la Constitución General se protege el derecho de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de autodeterminación y auto gobierno. En este sentido, la autodeterminación es “un conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino”³¹.
95. Esta facultad de autogobierno o autoorganización constituye la principal dimensión del principio de

³⁰ Marco constitucional vigente al día de hoy.

³¹ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta, 2005, p. 137.

autodeterminación, y consiste en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas³².

96. Siguiendo este hilo conductor, el derecho a la consulta se encuentra íntimamente ligado con los derechos de participación política y autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas y sus integrantes.
97. En este sentido, en el artículo 35 de la Constitución General³³ se reconoce el derecho de toda persona ciudadana de votar y ser votada en las elecciones populares, y de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país. En consecuencia, la ciudadanía que integra los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas del país tiene derecho a participar en la toma de decisiones de relevancia pública y, sobre todo, en aquellas que sean susceptibles de afectarles directamente.
98. A partir de estos principios, en la Constitución General se encuentran inmersos otros derechos y características propias de la tutela de derechos con una perspectiva intercultural. Por ejemplo, tienen la facultad de elegir a sus autoridades conforme a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, así como el ejercicio de sus formas propias de convivencia y organización social, económica, política y cultural, lo que incluye, por supuesto, el derecho a la consulta.
99. Al respecto, el Pleno –en los precedentes antes referidos– y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han sostenido que las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas antes de adoptar alguna acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.
100. De esta forma, los pueblos indígenas y afroamericanos 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

³² *Ibidem*, p. 224.

³³ "Artículo 35.- Son derechos de la ciudadanía:

I.- Votar en las elecciones populares;

II.- Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

III.- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

(...)"

legislativas susceptibles de afectarles directamente, conforme a lo siguiente:

101. - **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.
102. - **La consulta debe ser culturalmente adecuada.** El deber estatal de consultar a los pueblos indígenas y afroamericanos 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.
103. Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido³⁴ que las consultas a pueblos indígenas deben realizarse a través de procedimientos culturalmente adecuados, es decir, en conformidad con sus propias tradiciones y a través de sus instituciones representativas. Para ello debe analizarse el contexto cultural de las comunidades, empleando diversos mecanismos como lo pueden ser, por ejemplo, las visitas o estudios periciales en materia antropológica.
104. Para que una consulta indígena sea culturalmente adecuada, es necesario que se respete el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la no asimilación cultural, consistente en que se reconozca y respete la cultura, historia, idioma y modo de vida de las poblaciones indígenas como un factor de enriquecimiento de la identidad cultural del Estado y se garantice su preservación³⁵.
105. Asimismo, se deben tomar las medidas necesarias para garantizar que los miembros de los pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles traductores si es necesario.
106. - **La consulta debe ser 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.

³⁴ Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 27 de junio de 2012 (Fondo y Reparaciones), párrafos 201 y 202.

³⁵ Así lo ha sostenido el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la ONU en su Recomendación general N° XXIII relativa a los derechos de los pueblos indígenas, del 51° periodo de sesiones, 1997, en su párrafo 4, inciso a).

107. - **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.
108. Es importante enfatizar que, para poder hablar de una consulta indígena y afroamericana realmente válida, no basta con realizar foros no vinculantes que se desarrollen a partir de procedimientos que no sean culturalmente adecuados y que no tutelen los intereses de las comunidades indígenas y afroamericanas.
109. Debe señalarse, como también se ha destacado en precedentes, particularmente en las acciones de inconstitucionalidad 83/2015 y acumuladas, así como 151/2017, que si bien la decisión del Órgano Reformador de la Constitución de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas ha sido materializada en distintas leyes secundarias, como la Ley de Planeación, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas o la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, lo cierto es que el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos, pues las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa, también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido verse sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericanos.
110. Así, **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.**
111. **B. Caso concreto.**
112. Una vez precisado lo anterior, se debe analizar si en el procedimiento legislativo del decreto impugnado, que tuvo por objeto adicionar los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, se respetó el derecho a la consulta previa con el que cuentan los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad referida.
113. El Decreto impugnado fue publicado el martes dos de junio de dos mil veinte, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero y es del tenor siguiente:

“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.

ARTÍCULO ÚNICO. Se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, para quedar como sigue:

Artículo 13 Bis. Los partidos políticos deberán postular fórmulas de candidaturas a diputadas o diputados de mayoría relativa de origen indígena o afroamericana en, por lo menos, la mitad de los distritos en los que la población indígena o afroamericana sea igual o mayor al 40% del total de la población del distrito conforme al último censo de población del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Para el registro de las fórmulas de diputado de origen indígena o afroamericana, 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 afroamericano por el que pretenda ser postulado.

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.

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

Para el registro de candidatos de origen indígena o afroamericana, 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 afroamericano por el que pretenda ser postulado.

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.

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 afromexicana 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".

114. Como se puede apreciar, con el decreto impugnado se adicionaron los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, a efecto de prever el deber de los partidos políticos de postular fórmulas de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa de origen indígena o afromexicana e integrantes de los ayuntamientos; además de establecer los elementos que deben reunir las constancias conforme a las cuales el partido político o coalición debe acreditar una autoadscripción calificada para el registro de las candidaturas.

115. De lo antes mencionado, se advierte que las adiciones impuestas mediante el Decreto impugnado, son **susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades**

indígenas y afroamericanas de la entidad y, en consecuencia, existía la obligación de consultarles directamente, en forma previa a la emisión del decreto impugnado.

116. En efecto, se tratan de cambios legislativos que, valorados de manera sistemática, inciden en los derechos humanos y de participación política de los pueblos y comunidades indígenas o afroamericanas de la entidad, pues se refieren a la postulación por parte de los partidos políticos de candidaturas a diputaciones de mayoría relativa de origen indígena o afroamericana e integrantes de los ayuntamientos; asimismo, regulan la manera de acreditar la auto adscripción calificada para el registro de las candidaturas, por lo que, se insiste, todos estos nuevos supuestos afectan o pueden llegar a afectar de manera directa los derechos o la autonomía que les corresponde a los pueblos y comunidades indígenas en su autodeterminación.

117. No pasa desapercibido que la pretensión de la legislatura local con la emisión del Decreto controvertido fue dar cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales SCM-JDC-402/2018, del índice de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; sin embargo, ello no exime de consultar a los pueblos y comunidades indígenas antes de emitir las normas que se dirigen a regular diversos aspectos que pueden afectar su esfera de derechos.

118. De hecho, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación observa que el cumplimiento de la ejecutoria dictada por el órgano jurisdiccional electoral federal implicaba el respeto al derecho de consulta mencionado, pues, al momento de establecer los lineamientos o alcances de la resolución, se precisó que el Congreso estatal debía legislar a efecto de garantizar el acceso en condiciones de igualdad sustantiva a las candidaturas para los cargos de elección popular en la entidad de las personas indígenas de la entidad, sin que pasara desapercibido que, **"cuando prevean medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se deba involucrarlas lo antes posible en el proceso de decisión, según se desprende de los artículos 1 y 2, Apartado B, de la Constitución, en relación con el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes."**

119. En este sentido, el cumplimiento de la ejecutoria dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales no exime a la autoridad legislativa de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para regular acciones afirmativas que coadyuven en la materialización de la participación efectiva de las personas indígenas y afroamericanas en los cargos de

elección popular en cuestión; sino, por el contrario, lo vinculaba expresamente a realizarla.

120. Aunado a ello, si bien es cierto que no corresponde a esta Suprema Corte realizar un pronunciamiento sobre el cumplimiento de la sentencia dictada por el Tribunal Electoral Federal, también lo es que no puede dejar de observar que en la propia resolución se determinó que al regularse **"medidas susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, se [debía] involucrarlas lo antes posible en el proceso de decisión"**.
121. De lo que se desprende un claro lineamiento al Congreso estatal para, oportunamente, hacer partícipe a los pueblos y comunidades indígenas sobre el procedimiento legislativo que debía iniciar con la intención de regular acciones afirmativas a su favor.
122. En ese sentido, si la ejecutoria fue hecha del conocimiento del Congreso del Estado el dos de julio de dos mil dieciocho, resulta evidente una falta de diligencia por parte de la autoridad legislativa en cuanto a involucrar a los pueblos y comunidades indígenas lo antes posible.
123. Este Tribunal Constitucional tampoco puede acoger la postura del Poder Legislativo estatal en cuanto a que no se violentaron los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero, pues en el decreto controvertido se implementa una serie de acciones afirmativas que supuestamente amplían sus derechos para acceder a cargos de elección popular; no se puede aceptar tal razonamiento, pues, con independencia de que la medida pudiera beneficiar en algún grado a los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, lo cierto es que se trata de una serie de medidas que son susceptibles de afectarles directamente, por lo que debían consultarles previamente.
124. De este modo, compartir la postura del Congreso **implicaría que este Tribunal se sustituya en los intereses de los pueblos y comunidades indígenas** y valorara qué es lo que más les beneficia, desde un control abstracto, cuando precisamente esto es parte del objetivo de una consulta indígena.
125. Sobre este mismo orden de ideas, el artículo segundo transitorio del Decreto impugnado reitera el vicio de inconstitucionalidad advertido, al prever que las normas adicionadas a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero sólo aplicarán en el próximo proceso electoral, según el Congreso, con la intención de otorgar garantía de participación a los

ciudadanos de origen indígena o afro mexicanos y, con posterioridad, garantizar el derecho de consulta.

126. Como ha quedado expuesto, el hecho de que la consulta sea previa implica que se realice durante la primera etapa del procedimiento legislativo como una garantía de protección del principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, pues les permite participar en la toma de decisiones que puedan afectar los intereses de la Comunidad, evitando, con ello, una vulneración de su derecho a la no asimilación cultural.
127. Como se ha señalado, los procesos de consulta exigen la provisión plena de información precisa sobre la naturaleza y consecuencias del proyecto a las comunidades consultadas, en forma previa y durante la consulta. Debe buscarse que, en todo momento, tengan conocimiento de los posibles riesgos, efectos o consecuencias, a fin de que estén en aptitud de aportar su visión.
128. En este orden de ideas, como se ha sostenido a lo largo de esta sentencia, el derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas tiene asidero en el artículo 2°, Apartado B, de la Constitución Federal, específicamente al señalar que, para promover la igualdad de oportunidades y eliminar cualquier forma de discriminación, la Federación, las entidades federativas y los municipios están obligados a implementar las políticas necesarias para garantizar los derechos de las personas indígenas y afro mexicanas y el desarrollo comunitario, lo cual deberá ser diseñado y operado conjuntamente con ellos.
129. Además, este derecho se puede extraer del principio de autodeterminación previsto en el artículo 2°, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución, que faculta a los pueblos y comunidades indígenas para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, y en el apartado C, que reconoce estos derechos, también, para los pueblos y comunidades afro mexicanas.
130. En efecto, en el artículo 2° de la Constitución Federal se protege el principio de autodeterminación de los pueblos y comunidades, que es "un conjunto de normas de derechos humanos que se predicen genéricamente de los pueblos, incluidos los pueblos indígenas, y que se basan en la idea de que todos los sectores de la humanidad tienen el mismo derecho a controlar su propio destino"³⁶.
131. Este principio de autodeterminación implica, también, la facultad de auto gobierno o autoorganización que consiste

³⁶ ANAYA, James, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, op cit., p. 137.

en la idea de que los sistemas políticos deben funcionar de acuerdo con los deseos de las personas gobernadas³⁷.

132. Por tanto, para poder hablar de una verdadera protección del principio de autodeterminación, es necesario que las normas e instituciones que puedan afectar los derechos de personas o colectivos indígenas, no sean producto de una imposición, sino resultado de procedimientos que respeten sus preferencias dentro de una serie de opciones razonables³⁸.
133. El derecho a la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas protege su autodeterminación a través de la participación activa de los integrantes de los pueblos originarios en la toma de decisiones de relevancia pública. Además, la importancia de este derecho radica en aceptar las diferencias culturales y escuchar – conforme a las propias tradiciones, usos y costumbres– a las personas que integran una Comunidad.
134. Por tanto, el legislador local estaba obligado a realizar una consulta previa en materia indígena, pues, al no hacerlo, se soslaya la autodeterminación de los pueblos y comunidades, y se les veda la oportunidad de opinar sobre un tema que es susceptible de impactar en su cosmovisión, lo que implica una forma de asimilación cultural.
135. Conforme al artículo 2º, apartado A, último párrafo, de la Constitución General, la necesidad de implementar una consulta indígena tiene una doble justificación: por una parte, es necesaria para impedir que se genere una medida o una carga que pueda perjudicarles; pero, por la otra, permite escuchar las voces de un colectivo históricamente discriminado y enriquecer el diálogo con propuestas que, posiblemente, el cuerpo legislativo no habría advertido en forma unilateral.
136. Por ello, basta que en este caso se advierta que el decreto impugnado contiene modificaciones legislativas que inciden en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas para exigir constitucionalmente, como requisito de validez, que se haya celebrado una consulta específica a las normas que el legislador pretendía adicionar a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado.
137. Dicho lo anterior, se reitera, dado que son cambios legislativos que actualizan los criterios del Tribunal Pleno para hacer exigible la consulta indígena del análisis del procedimiento legislativo que dio origen al Decreto impugnado se advierte que, como fue planteado por los

³⁷ *Ibidem*, p. 224.

³⁸ *Ibid.*, p. 241.

accionantes y externado por el Ejecutivo y Legislativo de la entidad federativa, **no se llevó a cabo consulta alguna a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas previo a la emisión del decreto impugnado.**

138. Por otra parte, constituye un hecho notorio para esta potestad jurisdiccional que el once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de Salud declaró a la pandemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional.

139. Igual hecho notorio es que el Consejo de Salubridad General, en sesión extraordinaria celebrada el diecinueve de marzo de dos mil veinte, acordó reconocer la epidemia en México como una enfermedad grave de atención prioritaria y el veinticuatro de marzo posterior, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el **"ACUERDO por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)"**.

140. El objeto de dicho acuerdo fue establecer las medidas preventivas que se debían implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y resultaban obligatorias, entre otras, para las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno³⁹.

141. En síntesis, las medidas tuvieron como objetivo el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional del virus, disminuyendo así el número de contagios de persona a persona y, por ende, el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables⁴⁰.

³⁹ **Artículo Primero.** El presente Acuerdo tiene por objeto establecer las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

Para los integrantes del Sistema Nacional de Salud será obligatorio el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo.

Las autoridades civiles, militares y los particulares, así como las dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno, estarán obligadas a la instrumentación de las medidas preventivas contra la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), a que se refiere el primer párrafo de este artículo.

Para efectos de este Acuerdo se entenderá por medidas preventivas, aquellas intervenciones comunitarias definidas en la "Jornada Nacional de Sana Distancia", que tienen como objetivo el distanciamiento social para la mitigación de la transmisión poblacional de virus SARS-CoV2 (COVID-19), disminuyendo así el número de contagios de persona a persona y por ende el de propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables, permitiendo además que la carga de enfermedad esperada no se concentre en unidades de tiempo reducidas, con el subsecuente beneficio de garantizar el acceso a la atención médica hospitalaria

para los casos graves.

⁴⁰ **Artículo Segundo.** Las medidas preventivas que los sectores público, privado y social deberán

poner en práctica son las siguientes:

a) Evitar la asistencia a centros de trabajo, espacios públicos y otros lugares concurridos, a los adultos mayores de 65 años o más y grupos de personas con riesgo a desarrollar enfermedad grave y/o morir a causa de ella, quienes en todo momento, en su caso, y a manera de permiso con goce de sueldo, gozarán de su salario y demás prestaciones establecidas en la normatividad vigente indicada en el inciso c) del presente artículo. Estos grupos incluyen mujeres embarazadas o en período de lactancia, menores de 5 años, personas con discapacidad, personas con

142. Así, al menos desde el diecinueve de marzo de dos mil veinte, nuestro País atraviesa oficialmente por una pandemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), frente a la cual todas las autoridades estatales se encuentran obligadas a cumplir con una serie de medidas adoptadas para garantizar el derecho a la vida, la salud y la integridad de las personas, en particular, de aquellas en mayores condiciones de vulnerabilidad.

143. En relación con esta condición, los pueblos y las comunidades indígenas y afroamericanas han sido un grupo estructural y sistemáticamente vulnerado en el goce y ejercicio de sus derechos humanos; por ello, la implementación de las medidas antes descritas exige un enfoque diferencial y respetuoso de la diversidad cultural de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.

enfermedades crónicas no transmisibles (personas con hipertensión arterial, pulmonar, insuficiencia renal, lupus, cáncer, *diabetes mellitus*, obesidad, insuficiencia hepática o metabólica, enfermedad cardíaca), o con algún padecimiento o tratamiento farmacológico que les genere supresión del sistema inmunológico;

b) Suspender temporalmente las actividades escolares en todos los niveles, hasta el 17 de abril del

2020, conforme a lo establecido por la Secretaría de Educación Pública;

c) Suspender temporalmente las actividades de los sectores público, social y privado que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas a partir de la entrada en vigor de este

Acuerdo y hasta el 19 de abril del 2020.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las organizaciones de los sectores social y privado, deberán instrumentar planes que garanticen la continuidad de operaciones

para el cumplimiento de sus funciones esenciales relacionadas con la mitigación y control de los riesgos para salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) y garantizar los

derechos humanos de las personas trabajadoras, en particular los señalados en el inciso a) del presente artículo, y de los usuarios de sus servicios. En el sector público, los Titulares de la Áreas de Administración y Finanzas u homólogos o bien las autoridades competentes en la institución de que se trate, determinarán las funciones esenciales a cargo de cada institución, cuya continuidad deberá garantizarse conforme al párrafo anterior.

En el sector privado continuarán laborando las empresas, negocios, establecimientos mercantiles y

todos aquéllos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, de manera enunciativa, hospitales, clínicas, farmacias, laboratorios, servicios médicos, financieros, telecomunicaciones, y medios de información, servicios hoteleros y de restaurantes, gasolineras, mercados, supermercados, misceláneas, servicios de transportes y distribución de gas, siempre y cuando no correspondan a espacios cerrados con aglomeraciones.

Las relaciones laborales se mantendrán y aplicarán conforme a los contratos individuales, colectivos,

contratos ley o Condiciones Generales de Trabajo que correspondan, durante el plazo al que se refiere el presente Acuerdo y al amparo de la Ley Federal del Trabajo y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional.

Todo lo anterior, con estricto respeto a los derechos laborales de las y los trabajadores, en los sectores público, social y privado;

d) Suspender temporalmente y hasta nuevo aviso de la autoridad sanitaria, los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de 100 personas;

e) Cumplir las medidas básicas de higiene consistentes en lavado frecuente de manos, estornudar o toser cubriendo boca y nariz con un pañuelo desechable o con el antebrazo; saludar aplicando las

recomendaciones de sana distancia (evitar saludar de beso, de mano o abrazo) y recuperación efectiva para las personas que presenten síntomas de SARS-CoV2 (COVID-19) (evitar contacto con

otras personas, desplazamientos en espacios públicos y mantener la sana distancia, durante los 15

días posteriores al inicio de los síntomas), y

f) Las demás que en su momento se determinen necesarias por la Secretaría de Salud, mismas que se harán del conocimiento de la población en general, a través del titular de la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud.

144. Las medidas de la emergencia sanitaria no pueden ser empleadas como una excusa para adoptar decisiones, sin implementar un procedimiento de consulta en forma previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe.
145. Al respecto, la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos formuló la recomendación número 1/2020, de diez de abril de dos mil veinte, en la que indica a los Estados miembros:
- “57. Abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o avances en la implementación de proyectos productivos y/o extractivos en los territorios de los pueblos indígenas durante el tiempo en que dure la pandemia, en virtud de la imposibilidad de llevar adelante los procesos de consulta previa, libre e informada (debido a la recomendación de la OMS de adoptar medidas de distanciamiento social) dispuestos en el Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales y nacionales relevantes en la materia”.
146. Como puede advertirse, a efecto de no vulnerar el derecho a una consulta culturalmente adecuada y proteger la vida, la salud y la integridad de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanos es recomendable abstenerse de promover iniciativas legislativas y/o continuar con éstas, en los casos en que debía darse participación activa a este sector históricamente discriminado.
147. Al respecto, este Alto Tribunal observa que, al menos desde el diecinueve de marzo de dos mil veinte, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero **debió abstenerse de emitir disposiciones susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas o afromexicanas de la entidad**, si no implementó un procedimiento de consulta previa, informada, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales y de buena fe, en el que se hubiera garantizado el derecho de protección a la salud y la propia vida de la población indígena y afromexicana del Estado de Guerrero.
148. Es cierto que la actuación de la autoridad legislativa fue en acatamiento a una resolución de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero también lo es que, desde el dos de julio de dos mil dieciocho (más de veinte meses antes del comienzo de la emergencia sanitaria) el Congreso del Estado de Guerrero estuvo en posibilidad de dar cumplimiento.
149. No obstante este amplio margen de tiempo, el Poder Legislativo local no demostró intencionalidad alguna de establecer contacto oportuno con las instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas y

afroamericanas a efecto de hacerlos partícipes del procedimiento legislativo que tenía que implementar.

150. Más aún, una vez iniciada la contingencia sanitaria en nuestro País, si la autoridad legislativa consideraba que las medidas –suspensión de actividades del sector público que involucren la concentración física, tránsito o desplazamiento de personas o de los eventos masivos y las reuniones y congregaciones de más de cien personas–, le impedían la celebración de una consulta, **debió considerar la suspensión del procedimiento legislativo** y hacer valer dicha situación ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, a efecto de que determinara lo correspondiente, en plenitud de jurisdicción en la vigilancia del cumplimiento de su resolución.
151. Pero en modo alguno este Tribunal Constitucional puede acoger la pretensión del órgano parlamentario de validar la adopción de un cambio legislativo que incide en los derechos humanos y de participación política de los pueblos y las comunidades indígenas o afromexicanas producto de un procedimiento que representó una vulneración a su libre determinación y autonomía.
152. No pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que el Congreso de Guerrero aduce que la medida legislativa materia de esta acción de inconstitucionalidad pretendía generar una acción afirmativa para proteger los intereses de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas de Guerrero. Sin embargo, ese argumento no es correcto, pues parte de una visión indebidamente paternalista y de asimilación cultural que rompe con los principios de autodeterminación y autogobierno que proclama nuestra Constitución General.
153. Por el contrario, la necesidad de que en este tipo de medidas sean consultadas directamente y conforme a los procedimientos de consulta que ha reconocido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en distintos precedentes, radica en que los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas del País constituyen un grupo que históricamente ha sido discriminado e ignorado, por lo que es necesario consultarlo para conocer si la medida legislativa es acorde con su cosmovisión, si constituye, real y efectivamente, una medida que les beneficie, pero sobre todo para escuchar las aportaciones y opiniones que el legislador no tuvo en cuenta para emitir las normas ahora impugnadas.
154. Más aun, porque además de la medida que el legislador local emitió como acción afirmativa, también reguló el mecanismo para acreditar la autoadscripción calificada⁴¹

⁴¹ De conformidad con los criterios de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, generados inicialmente con el recurso de apelación SUP-RAP-726/2017, 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

que, a juicio de los promoventes, constituye una fórmula no idónea e invasiva que vulnera el derecho de autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, para cumplir con un requisito de autoadscripción calificada—cuya constitucionalidad no se prejuzga ahora—.

155. En casos como el que ahora se resuelve, es constitucionalmente reprochable que se aproveche una crisis sanitaria para aprobar medidas legislativas que son susceptibles de afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de la entidad federativa, eludiendo la obligación de realizar la consulta exigida por la Constitución Federal.

156. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno estima que con la emisión del Decreto impugnado se vulneraron en forma directa los artículos 2 de la Constitución Federal y 6 del Convenio 169 de la OIT y, en consecuencia, se **declara su invalidez** de manera total.

157. **SEXTO. Efectos.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General⁴², las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

158. En este sentido, atendiendo a que el proceso electoral ordinario en el Estado de Guerrero comenzaría inminentemente a principios del mes de septiembre de este año, y tomando en cuenta la relevancia que tiene la celebración de los comicios —siguiendo los precedentes de este Tribunal Pleno⁴³—, **la declaración de invalidez surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en el que concluya el proceso electoral ordinario 2020-2021 en el**

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.

⁴² "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)"

"Artículo 73. Las sentencias se registrarán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley".

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que registrarán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia".

⁴³ Acción de inconstitucionalidad 108/2019 y su acumulada 118/2019, resuelta el 5 de diciembre de 2019, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto a determinar que la invalidez del Decreto surta sus efectos una vez que concluya el próximo proceso electoral local. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra de la propuesta.

Acción de inconstitucionalidad 116/2019 y su acumulada 117/2019, resuelta el 12 de marzo de 2020, por mayoría de 7 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos. Los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

Estado de Guerrero, cuya jornada electoral habrá de celebrarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, en términos del artículo 23 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero⁴⁴; proceso que, conforme al artículo 268, párrafo primero, del mismo ordenamiento⁴⁵, comienza el mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye una vez que la autoridad jurisdiccional correspondiente, haya resuelto el último medio de impugnación que se haya interpuesto en contra de los actos relativos a los resultados electorales, calificación de las elecciones, otorgamiento de las constancias de mayoría y validez de las elecciones respectivas, declaración de elegibilidad de candidatos y asignación de diputados y regidores de representación proporcional, así como de presidencias municipales y sindicaturas.

159. En este orden de ideas, es importante enfatizar que el Congreso local deberá llevar a cabo una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas de Guerrero, en la que deberá respetar los principios y estándares expuestos por esta Suprema Corte en esta sentencia, lo cual implica —por supuesto— que de manera previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, se someta a consulta todas aquellas normas que son susceptibles de afectar directamente a estos pueblos originarios, tanto las que dieron origen a la declaración de invalidez ahora decretada, como todas aquellas que puedan afectarles directamente y se pretendan incluir en el decreto que, en cumplimiento a esta sentencia, se emita.

160. Lo anterior, en el entendido de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión de ese proceso electoral; de manera que el Congreso local debe llevar a cabo la consulta a los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas, como lo manda la Constitución y el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, y hecho lo anterior, debe legislar lo correspondiente con los ajustes que se estimen pertinentes. Sin perjuicio de que, en un tiempo menor, la legislatura local pueda expedir un nuevo Decreto en la que, efectivamente, se haya realizado una consulta de conformidad con los estándares señalados a lo largo de esta sentencia.

161. De este modo, el legislador local deberá actuar para subsanar el vicio de inconstitucionalidad decretado, para lo cual deberá seguir lo ordenado en la Constitución General, en el Convenio de la Organización Internacional

⁴⁴ **Artículo 23.** Las elecciones ordinarias deberán celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda, para elegir:

I. Gobernador del Estado de Guerrero, cada seis años; y

II. Diputados al Congreso del Estado y Ayuntamientos, cada tres años.

El día que deban celebrarse las elecciones ordinarias, será considerado como no laborable en todo el territorio del Estado.”

⁴⁵ **Artículo 268.** El proceso electoral ordinario se inicia en el mes de septiembre del año previo al de la elección y concluye una vez que la autoridad jurisdiccional correspondiente, haya resuelto el último medio de impugnación que se haya interpuesto en contra de los actos relativos a los resultados electorales, calificación de las elecciones, otorgamiento de las constancias de mayoría y validez de las elecciones respectivas, declaración de elegibilidad de candidatos y asignación de diputados y regidores de representación proporcional, así como de presidentes municipales y síndicos. (...).”

del Trabajo, así como los estándares adoptados por esta Suprema Corte en esta sentencia y en lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 81/2018⁴⁶, en la que este Alto Tribunal se pronunció sobre la necesidad de que, en los procesos de consulta, se establezcan metodologías, protocolos o planes de consulta que las permitan llevar a buen término, bajo los principios rectores característicos ya expuestos.

162. Al respecto, en ese precedente el Tribunal Pleno estimó que los procedimientos de consulta deben preservar las especificidades culturales y atender a las particularidades de cada caso según el objeto de la consulta. Si bien deben ser flexibles, lo cierto es que deben prever necesariamente algunas fases que – concatenadas– impliquen la observancia del derecho a la consulta y la materialización de los principios mínimos de ser previa, libre, informada, de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo y culturalmente adecuada, observando, como mínimo, las siguientes características y fases:
163. **I. Fase preconsultiva** que permita la identificación de la medida legislativa que debe ser objeto de consulta, la identificación de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas a ser consultados, así como la determinación de la forma de llevar a cabo el proceso, la forma de intervención y la formalización de acuerdos, lo cual se deberá definir de común acuerdo entre autoridades gubernamentales y representantes de las comunidades.
164. **II. Fase informativa** de entrega de información y difusión del proceso de consulta, con la finalidad de contar con información completa, previa y significativa sobre las medidas legislativas. Ello puede incluir, por ejemplo, la entrega, por parte de las autoridades, de un análisis y evaluación apropiada de las repercusiones de las medidas legislativas.
165. **III. Fase de deliberación interna.** En esta etapa –que resulta fundamental– los pueblos y comunidades indígenas, a través del diálogo y acuerdos, evalúan internamente la medida que les afectaría directamente.
166. **IV. Fase de diálogo** entre los representantes del Estado y representantes de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas con la finalidad de generar acuerdos.
167. **V. Fase de decisión,** comunicación de resultados y entrega de dictamen.

⁴⁶ Acción de inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el 20 de abril de 2020, por unanimidad de 11 votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 778, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de agosto de dos mil dieciocho.

168. No pasa desapercibido que, conforme a lo previsto en el artículo Segundo transitorio del Decreto impugnado, las normas ahora declaradas inválidas tienen una vigencia limitada exclusivamente al proceso electoral que se encuentra en puerta. Sin embargo, aun cuando las normas de tránsito parecieran generar el mismo efecto que la declaratoria de invalidez que ahora se dicta, ello no hace que esta sentencia pierda su efecto útil, por dos razones.

169. Primero, porque esa no es una razón suficiente para impedir que este Alto Tribunal emita un pronunciamiento que implica un reproche jurisdiccional y que supone una medida de reparación en sí misma. Y, segundo, porque la fuerza de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene efectos en las autoridades emisora y promulgadora de la norma invalidada, de manera que acciona una serie de consecuencias jurídicas que la vinculan a enmendar y no repetir el vicio de constitucionalidad desvelado en esta sentencia.

170. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte, en términos del considerando quinto de esta decisión.

TERCERO. La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral ordinario del Estado de Guerrero, que se desarrollará a partir del mes de septiembre de dos mil veinte, cuya jornada habrá de verificarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, en la inteligencia de que la consulta respectiva y la legislación correspondiente deberán realizarse y emitirse, a más tardar, dentro del año siguiente a la conclusión de ese proceso electoral, como se precisa en el considerando sexto de esta determinación.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la cita de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose del párrafo ciento dos y por consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del Decreto Número 460 por el que se adicionan los artículos 13 Bis y 272 Bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, en vías de cumplimiento a la resolución derivada del juicio para la protección de los derechos políticos electorales expediente número SCM-JDC-402/2018, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de junio de dos mil veinte. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas en cuanto a la cita de la acción de inconstitucionalidad 81/2018, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá efectos a partir del día siguiente a aquél en que concluya el proceso electoral ordinario del Estado de Guerrero, que se desarrollará a partir del mes de septiembre de dos mil veinte, cuya jornada habrá de verificarse el domingo seis de junio de dos mil veintiuno, y 2) determinar que, inmediatamente después de finalizado el proceso electoral referido y dentro del plazo de un año, el legislador local deberá realizar la consulta y legislar para subsanar el vicio de constitucionalidad detectado, observando, como mínimo, los lineamientos establecidos en la acción de inconstitucionalidad

81/2018. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y siete fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 136/2020, promovida por diversos diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del ocho de septiembre de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 136/2020, PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS DE LA SEXÁGESIMA SEGUNDA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO

En sesión de ocho de septiembre de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar la invalidez del Decreto número 460, por el que se adicionan los artículos 13 bis y 272 bis, a la Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, al considerar que con su emisión se vulneraron en forma directa los artículos 2 de la Constitución General y 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Coincido plenamente con el sentido de la resolución y comparto gran parte de las consideraciones de la mayoría de las Ministras y Ministros. No obstante, reitero la concurrencia que he formulado en los temas de consulta a los pueblos y comunidades

indígenas y, de manera más reciente, en los términos de la Acción de Inconstitucionalidad 81/2018, resuelta el veinte de abril de dos mil veinte y que constituye el precedente a partir del cual se desarrolla el estándar de consulta adoptado en la presente sentencia.

En efecto, la sentencia retoma los criterios internacionales que deben seguir las consultas a los pueblos indígenas y, en este caso, además, a los pueblos y comunidades afro mexicanas¹. Sin embargo, considero que también debería retomar las consideraciones, tanto de esta Corte como de diversos organismos internacionales, que sustentan la necesidad de implementar dichos criterios.

En este sentido, me parece pertinente definir cuáles son las condiciones para que una consulta pueda considerarse efectiva – lo cual debe ser determinado a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de diversos precedentes de esta Suprema Corte–.

Contenido y alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada

El alcance y sentido del derecho a la consulta previa debe ser leído a la luz de los criterios derivados de los casos de "Pueblo de Saramaka vs Surinam", de veintiocho de noviembre de dos mil siete, y "Yatama vs Nicaragua", de veintitrés de junio de dos mil cinco, ya que conforme a lo resuelto por este Tribunal Pleno en la Contradicción de Tesis 293/2011, los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal².

Además, son de particular relevancia los informes del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, en los cuales se han desarrollado los principios internacionales que rigen la comprensión del derecho a la consulta previa³.

(i) En qué consiste el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas

¹ Es preciso señalar que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aplica también a los pueblos tribales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido -en diversos casos como en "Pueblos Kaliña y Lokono vs. Surinam", "Pueblo Saramaka Vs. Surinam", "Comunidad Garífuna de Punta de Piedra y sus miembros Vs. Honduras", y "Comunidad Garífuna Triunfo de La Cruz y sus miembros Vs Honduras"- que las personas afrodescendientes se amparan bajo el concepto de pueblos tribales. En ese sentido, dicha Corte ha sido consistente en señalar que los estándares sobre los derechos de los pueblos indígenas también son aplicables a los pueblos tribales.

² Tesis: P./J. 21/2014 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación el 25 de abril de 2014, Décima Época, Registro 2006225, de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA".

³ Informe A/HRC/12/34 supra nota 15. Informe A/HRC/21/47 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya. Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile.

El derecho a la consulta previa, libre e informada es un derecho de participación de los pueblos indígenas en los asuntos que afectan sus derechos e intereses⁴. Se concibe como un derecho que salvaguarda los derechos que de manera especial les corresponden a estos pueblos, de manera fundamental, el derecho a la autodeterminación, pero también los demás derechos protegidos tanto por la Constitución General como por los tratados internacionales⁵.

De acuerdo al Relator de Naciones Unidas, los procedimientos especiales y diferenciados de consultas, **se justifican por la naturaleza de esos intereses particulares, que derivan del carácter distinto de los modelos e historias culturales de los pueblos indígenas**, y porque los procesos democráticos y representativos corrientes no suelen bastar para atender a las preocupaciones particulares de los pueblos indígenas, que por lo general están marginados en la esfera política. El deber de los Estados de celebrar consultas con los pueblos indígenas se basa en el reconocimiento generalizado de las características distintivas de los pueblos indígenas y de la necesidad de medidas especiales que permitan corregir sus condiciones desfavorecidas⁶.

Así, el derecho a la consulta previa, libre e informada puede concebirse como **un derecho instrumental o de participación** en aquellos asuntos que incidan en sus derechos como pueblos indígenas o comunidades afroamericanas.

(ii) Alcance del derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes

El derecho a la consulta previa **merece una protección diferenciada dependiendo de la medida que se pretenda instaurar**; esto es, si trata de medidas legislativas, o bien, de políticas que afecten directamente el uso y goce de sus recursos. Su alcance también se determina **dependiendo de los derechos indígenas que se pudieran afectar**.

Así, se ha señalado que: "Las características específicas del proceso de consultas requerido por el deber de celebrar consultas variará necesariamente en función de la naturaleza de

⁴ Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007. Serie C No. 172, párr. 135; y Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párr. 259.

⁵ Los principios de consulta y consentimiento son fundamentales para los derechos de participación y libre determinación, y constituyen salvaguardias de todos los derechos de los pueblos indígenas que podrían verse afectados por actores externos, incluidos los derechos que asisten a los pueblos indígenas con arreglo al derecho interno o a los tratados a los que se han suscrito, o los derechos reconocidos y protegidos por fuentes internacionales autorizadas como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los diversos tratados multilaterales ampliamente ratificados. (véase Informe A/HRC/21/47, supra nota 18, párr. 50).

⁶ Informe A/HRC/12/34 del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas James Anaya, párr. 42.

la medida propuesta y del alcance de su impacto sobre los pueblos indígenas. Las **medidas de reforma constitucional o legislativa** que interesan o afectan a todos los pueblos indígenas de un país requerirán mecanismos consultivos y representativos apropiados que estén de alguna manera abiertos a todos ellos y a su alcance. En cambio, las **medidas que afecten a pueblos o comunidades indígenas particulares**, como las iniciativas para la actividad de extracción de recursos naturales en sus territorios, requerirán procesos de consulta que garanticen la participación activa de los grupos particularmente afectados y presten atención especial a sus intereses (énfasis añadido)⁷.

Incluso, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que en determinadas circunstancias, **los Estados deben obtener el consentimiento** de los pueblos tribales e indígenas. Tal nivel de protección se ha reconocido especialmente tratándose de planes de desarrollo o inversión a grande escala con un impacto significativo en el derecho al uso y goce de sus territorios ancestrales⁸.

Debe recordarse que en el presente caso las medidas consisten en la expedición de dos leyes: la Ley Número 701 de Reconocimiento, Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas, mediante la cual se modificaron temas como la autonomía de los pueblos indígenas y comunidades afroamericanas, el derecho de éstos para registrar candidatos representantes ante las autoridades electorales, el acceso a la jurisdicción del Estado, el derecho a la educación, el derecho a la salud y a la igualdad, entre otros; y la Ley Número 777 del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guerrero, que en uno de sus apartados regula el modo de operación de las policías comunitarias, así como el sistema de seguridad comunitario indígena, lo que impacta en su autonomía y libre determinación.

Así, los alcances del derecho a la consulta previa deben ser ponderados e instrumentalizados en ese contexto, lo cual me permite sostener que dichas leyes afectan los derechos de las comunidades indígenas y, en su caso, de los pueblos y comunidades afroamericanas.

El derecho a la consulta previa, en este asunto, tiene un alcance amplio: pretende atender a las necesidades y características de las comunidades indígenas y de los pueblos y comunidades afroamericanas, busca propiciar un verdadero diálogo entre éstos y las instituciones de la entidad que tienen la facultad de emitir ordenamientos jurídicos que les afecten directamente y tiene como finalidad llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas.

⁷ Informe A/HRC/12/34 supra nota 6, párr. 45.

⁸ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, supra nota 4, párr. 136

(iii) **Criterios internacionales para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo**

Los órganos internacionales de derechos humanos han señalado que el ejercicio del deber de consultar a los pueblos indígenas debe ser interpretado de forma flexible, dependiendo de la medida objeto de la consulta y de las circunstancias específicas de cada país.

Asimismo, el artículo 34 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo establece que "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país".

No obstante, **existen a nivel internacional una serie de criterios mínimos para que el ejercicio al derecho a la consulta previa pueda considerarse efectivo.** Los cuales se pueden desprender del propio texto del artículo 6° del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo, y de los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En efecto, tales preceptos señalan que las consultas **deberán efectuarse de manera previa, de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento** acerca de las medidas propuestas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos reiteradamente ha sostenido que las consultas deben satisfacer el principio de buena fe, ser apropiadas a las costumbres y valores de los pueblos, así como ser efectivas, en el sentido de permitir el ejercicio real de dicho derecho⁹.

En esa línea, y a propósito de la reforma constitucional en materia indígena en Chile de dos mil nueve, el Relator Especial de Naciones Unidas desarrolló el contenido de los principios internacionales aplicables a la consulta previa, libre e informada,¹⁰ los cuales, si bien no pueden trasladarse automáticamente al caso que ahora se analiza, sí resultan particularmente orientadores.

⁹ Cfr. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, supra nota 4, párr. 136: "Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones."

¹⁰ Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 18, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de Agosto 2000, Considerando 7°.

1. **La consulta debe realizarse con carácter previo.** En el sentido de que dicha consulta se realice "lo antes posible"¹¹. Tratándose de medidas legislativas, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa¹².
2. **La consulta no se agota con la mera información.** No basta con que se informe a los pueblos indígenas sobre el contenido de la medida propuesta, sino que debe pretender fomentar un verdadero diálogo con ellos¹³.
3. **La consulta debe ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes.** Se debe buscar generar consensos, propiciando un clima de confianza y respeto entre comunidades y gobierno¹⁴.
4. **La consulta debe ser adecuada y realizarse a través de las instituciones representativas indígenas.** Lo anterior significa que se debe dar en el marco del respeto a las formas de decisión internas, a través de sus instituciones representativas y mediante procedimientos apropiados. Un procedimiento es apropiado dependiendo del ámbito o alcance de la medida específica.¹⁵
5. **La consulta debe ser sistemática y transparente.** Esto es, las consultas deben responder a procedimientos transparentes y previamente definidos, lo anterior, con el objeto de dotar de seguridad jurídica a los pueblos indígenas sobre sus mecanismos de participación. En caso de que estos mecanismos no existan formalmente, deberán adoptarse provisionalmente regímenes transitorios o ad hoc con miras al ejercicio efectivo de las consultas.¹⁶

Dichos principios también fueron retomados por la Primera Sala en el Amparo en Revisión 631/2012, los cuales se ven reflejados en la tesis 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**"¹⁷.

¹¹ Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Colombia del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), (en adelante "Reclamación Colombia") GB.276/17/1; GB.282/14/3 (1999), párr. 90; y Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 4, párr. 134.

¹² Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, supra nota 10, párr. 20.

¹³ Reclamación Colombia, supra nota 11, párr. 90.

¹⁴ Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Trabajadores del Campo y la Ciudad (FTCC), GB.294/17/1; GB.299/6/1 (2005), párr. 53; e Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por México del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), (en adelante "Reclamación México") GB.283/17/1; GB.289/17/3 (2001), párr. 107.

¹⁵ Cfr. Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam, supra nota 4, párr. 134; Reclamación México, supra nota 14, párr. 101, 105 y 109; y Reclamación Colombia, supra nota 11, párr. 79.

¹⁶ Reclamación Colombia, supra nota 11, párr. 79, 95 y 105.

¹⁷ Tesis: 1a. CCXXXVI/2013 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXIII, agosto de 2013, Tomo 1, p. 736 de texto: "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

Es, además, necesario observar la **opinión que emitió el Comité Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo en el caso sobre la reforma constitucional al artículo 2° de nuestra Constitución General¹⁸**, en la que se señaló que el contenido de las consultas a los pueblos indígenas no es jurídicamente vinculante. Sin embargo, dichas **consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias de los pueblos, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas¹⁹**.

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de ocho de septiembre de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 136/2020, promovida por diversos diputados de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

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; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, 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."

¹⁸ *Reclamación México*, supra nota 14, párr. 105: "[...] tanto el Congreso Nacional como las legislaturas de los Estados no ignoraban las opiniones de los indígenas respecto a las reformas, pero no estaban obligados a aceptarlas".

¹⁹ *Informe sobre Principios Internacionales Aplicables a la Consulta en Relación con la Reforma Constitucional en Materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile*, supra nota 10, párr. 38; y Tribunal Constitucional de Chile, Sentencia Rol 309, 4 de Agosto 2000, Considerando 7°.

Secretaría
General de Gobierno

**Dirección General del
Periódico Oficial**



TARIFAS

INSERCIONES

POR UNA PUBLICACION CADA PALABRA O CIFRA	\$ 2.40
POR DOS PUBLICACIONES CADA PALABRA O CIFRA	\$ 4.00
POR TRES PUBLICACIONES CADA PALABRA O CIFRA	\$ 5.60

**SUSCRIPCIONE SEN EL
INTERIOR DEL PAIS**

SEIS MESES	\$ 401.00
UN AÑO	\$ 860.43

**SUSCRIPCIONES
PARA EL EXTRANJERO**

SEIS MESES	\$ 704.35
UN AÑO	\$ 1,388.69

PRECIO DEL EJEMPLAR

DEL DIA	\$ 18.40
ATRASADOS	\$ 28.01



GUERRERO
GOBIERNO DEL ESTADO

DIRECTORIO

Licenciado Héctor Astudillo Flores
Gobernador Constitucional del Estado

Licenciado Florencio Salazar Adame
Secretario General de Gobierno

Licenciado Fernando Jaimes Ferrel
Subsecretario de Gobierno para Asuntos
Jurídicos y Derechos Humanos

Licenciada Daniela Guillén Valle
Directora General del Periódico Oficial
del Estado de Guerrero

Recinto de las Oficinas del Poder Ejecutivo del Estado
Edificio Montaña 2° Piso
Boulevard René Juárez
Cisneros Núm. 62
Col. Ciudad de los Servicios
C.P. 3905

E-mail: periodicooficial@guerrero.gob.mx
Chilpancingo de Los Bravo, Guerrero
Telefonos: 747-13-86-084
747-13-76-311

11 de Junio

1861. Se declara Presidente Constitucional a Benito Juárez.

2003. Se publica la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación

*LIC. DANIELA GUILLEN VALLE
DIRECTORA GENERAL
daniela.guillen.gob.mx
<http://periodicooficial.guerrero.gob.mx>.*